

Думское дело

№ 9 (96)
сентябрь 2011 г.

Ежемесячный информационно-аналитический вестник
Свердловской Региональной общественной организации
«Ассоциация депутатов органов местного самоуправления»
Издается с 2004 года. Распространяется бесплатно.



ВАЖНО:

Постановление Правительства Свердловской области от 09.08.2011 года № 1055 ПП

Об утверждении расчетного количества работников, осуществляющих первичный воинский учет в органах местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области, на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты, на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов.

В соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», постановлениями Правительства Российской Федерации от 29.04.2006 г. № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты», от 27.11.2006 г. № 719 «Об утверждении Положения о воинском учете», Законом Свердловской области от 19 марта 2007 года № 16-03 «О Методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенции областному бюджету из федерального бюд-

жета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по первичному воинскому учету на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты» («Областная газета», 2007, 21 марта, № 87-88) с изменениями, внесенными Законом Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 147-03 («Областная газета», 2007, 4 декабря, № 423-428), распоряжением Правительства Свердловской области от 14.06.2011 г. № 1073-РП «О порядке и сроках составления проекта областного бюджета на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» Правительство Свердловской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить расчетное количество работников, осуществляющих первичный воинский учет в органах местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области, на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты, на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов (прилагается).

2. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, члена Правительства Свердловской области Лашманкина В.Е.

3. Настоящее постановление опубликовать в «Областной газете».

В.А. ВЛАСОВ,
и.о. Председателя
Правительства
Свердловской области

УТВЕРЖДЕНО
 постановлением Правительства Свердловской области от 09.08.2011 г. № 1055–ПП
 «Об утверждении расчетного количества работников,
 осуществляющих первичный воинский учет в органах местного самоуправления
 муниципальных образований в Свердловской области,
 на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты,
 на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов»

Расчетное количество работников, осуществляющих первичный воинский учет в органах местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области, на территориях которых отсутствуют военные комиссариаты, на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов

№ пп	Наименование муниципального образования в Свердловской области	Расчетное количество работников (единиц)	№ пп	Наименование муниципального образования в Свердловской области	Расчетное количество работников (единиц)
1.	Муниципальное образование Алапаевское	7,00	30.	Муниципальное образование «Калиновское сельское поселение»	1,00
2.	Махнёвское муниципальное образование	2,00	31.	Муниципальное образование «Обуховское сельское поселение»	1,50
3.	Арамильский городской округ	4,00	32.	Муниципальное образование Красноуфимский округ	9,50
4.	Баженовское сельское поселение	1,00	33.	Городское поселение Верхние Сергии	1,50
5.	Байкаловское сельское поселение	2,50	34.	Дружининское городское поселение	1,50
6.	Краснополянское сельское поселение	1,00	35.	Кленовское сельское поселение	1,50
7.	Белоярский городской округ	8,50	36.	Михайловское муниципальное образование	3,50
8.	Бисертский городской округ	2,50	37.	Муниципальное образование рабочий поселок Атиг	1,00
9.	Волчанский городской округ	2,50	38.	Новолялинский городской округ	5,50
10.	Гаринский городской округ	1,00	39.	Ницинское сельское поселение	1,00
11.	Горноуральский городской округ	8,50	40.	Сладковское сельское поселение	1,00
12.	Городской округ Верхнее Дуброво	1,50	41.	Усть-Ницинское поселение	1,00
13.	Городской округ Верх-Нейвинский	1,00	42.	Сосьвинский городской округ	3,50
14.	Городской округ Верхний Тагил	3,50	43.	Кузнецовское сельское поселение	0,50
15.	Городской округ Верхняя Тура	2,50	44.	Таборинское сельское поселение	0,50
16.	Городской округ Верхотурский	3,50	45.	Унже-Павинское сельское поселение	0,50
17.	Городской округ Дегтярск	3,50	46.	Пышминский городской округ	5,50
18.	Городской округ ЗАТО Свободный	1,50	47.	Городской округ Карпинск	7,50
19.	Городской округ Нижняя Салда	4,50	48.	Ачитский городской округ	5,00
20.	Городской округ Пелым	1,00	49.	Шалинский городской округ	5,00
21.	Городской округ Рефтинский	4,00	50.	Артинский городской округ	8,00
22.	Городской округ Среднеуральск	5,00	51.	Артемовский городской округ	14,00
23.	Городской округ Староуткинский	1,00	52.	Туринский городской округ	7,50
24.	Ирбитское муниципальное образование	8,00	53.	Тугулымский городской округ	5,50
25.	Каменский городской округ	7,50	54.	Муниципальное образование «поселок Уральский»	0,50
26.	Малышевский городской округ	3,00			
27.	Муниципальное образование «Восточное сельское поселение»	0,50			
28.	Муниципальное образование «Галкинское сельское поселение»	1,00			
29.	Муниципальное образование «Зареченское сельское поселение»	1,50			
				ИТОГО	187,50

Постановление Правительства Свердловской области от 09.08.2011 г. № 1048-ПП

О распределении межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов (городских округов) для содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, за 2010 год

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и в соответствии с постановлением Правительства Свердловской области от 29.07.2009 г. № 867-ПП «О предоставлении грантов за счет средств областного бюджета городским округам и муниципальным районам, расположенным на территории Свердловской области, в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления» (Собрание законодательства Свердловской области, 2009, № 7-1, ст. 965) Правительство Свердловской области

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По результатам оценки эффективности деятельности ор-

ганов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, за 2010 год утвердить распределение межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов (городских округов) для содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области (далее – гранты):

1 группа – 15 000 тыс. рублей – город Нижний Тагил;

2 группа – 7 500 тыс. рублей – городской округ Богданович;

3 группа – 5 000 тыс. рублей – городской округ Среднеуральск;

4 группа – 1 250 тыс. рублей – Арамилский городской округ;

5 группа – 1 250 тыс. рублей – муниципальное образование Ка-

мышловский муниципальный район.

2. Министерству экономики Свердловской области (Софрыгин Е.А.) обеспечить перечисление грантов за счет средств областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в соответствии с распределением, утвержденным настоящим постановлением.

3. Органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, указанных в пункте 1 настоящего постановления, в срок до 1 января 2012 года представить в Министерство экономики Свердловской области информацию о расходовании средств грантов.

4. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на министра экономики Свердловской области, члена Правительства Свердловской области Софрыгина Е.А.

5. Настоящее постановление опубликовать в «Областной газете».

В.А. ВЛАСОВ,
и.о. Председателя Правительства
Свердловской области

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ:

проблемы правового регулирования и перспективы развития законодательства

Предлагаем вашему вниманию статью Елены Михайловой, научного руководителя Центра инноваций муниципальных образований.

Елена Михайлова, одна из самых авторитетных специалистов в муниципальном праве, рассматривает законодательное регулирование и, частично, практику муниципального контроля.

Основные проблемы организации муниципального контроля коренятся в недостатках законодательного регулирования его проведения: практика показала, что законодателем крайне противоречиво и нечетко урегулирован предмет контроля (что именно должно проверяться),

также возникают неясности с тем, кто и как должен организовать контроль, каковы полномочия органов местного самоуправления по результатам проверок.

Рассмотрим, как эти вопросы регулируются законодательством в настоящее время.

Понятие муниципального контроля

К сожалению, основной закон для организации местного самоуправления – Федеральный закон № 131-ФЗ – не дает такого понятия, хотя в вопросах местного значения за местным самоуправлением закреплены земельный и лесной контроль. И в связи с этим уже давно возник вопрос –

Продолжение на 4 стр.

Начало на 3 стр.

в каких пределах эти виды контроля осуществляются муниципалитетами, что именно они должны проверять, как соотносятся полномочия органов местного самоуправления по проведению земельного и лесного контроля с государственными полномочиями по осуществлению этих видов контроля, так как и земельное, и лесное законодательство предусматривает проведение как государственного, так и муниципального земельного и лесного контроля.

Не дано понятия муниципального контроля и в других отраслевых законах, где предусмотрена обязанность муниципалитетов осуществлять такой контроль (например, в законодательстве о лотереях, об автомобильных дорогах и тому подобном).

26 декабря 2008 года Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым подписан Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), разработанный Минэкономразвития России во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». И в нем впервые появляется понятие муниципального контроля.

Следует учесть, однако, основной идеей Закона является совершенствование действующей системы контроля (надзора), направленной на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве. Именно для этих целей в нем предусмотрены жесткие ограничения по количеству и поводам проверок, их проведение в ряде случаев по согласованию с органами прокуратуры. Этот закон касается только проверочной деятельности юридических лиц и предпринимателей, поэтому его

положения нельзя автоматически распространять на граждан, как это делается в некоторых муниципалитетах.

Но даже и в отношении предпринимателей сформулированный в законе предмет муниципального контроля вызывает у практиков правомерные вопросы.

В пункте 4 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ муниципальный контроль определяется как деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, в сферу муниципального контроля по указанному закону должны попадать только отношения, урегулированные муниципальными правовыми актами. Согласно статье 1 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее или изменяющее общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер. Таким образом, предметом муниципального контроля в отношении предпринимателей является соблю-

дение ими требований местных актов по вопросам местного значения или делегированным полномочиям.

В этом смысле сферы деятельности, где может осуществляться муниципальный контроль, определяются:

1) кругом вопросов местного значения, для решения которых приняты муниципальные акты;

2) кругом делегированных полномочий, для исполнения которых приняты муниципальные акты.

Круг вопросов местного значения обозначен в статьях 14 (для городских и сельских поселений – 35 вопросов), 15 (для муниципальных районов – 31 вопрос) и 16 (для городских округов – 41 вопрос).

Осуществление контроля прямо обозначено в следующих вопросах местного значения:

на уровне всех видов муниципальных образований – формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;

на уровне поселений и городских округов – осуществление земельного контроля за использованием земель поселения и городского округа; осуществление муниципального лесного контроля и надзора;

на уровне муниципальных районов и городских округов – выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

Следует отметить, что Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ из вопросов местного значения городских округов и муниципальных районов исключены организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на их территориях при сохранении обязанностей муниципальных райо-

нов и городских округов по организации мероприятий по охране окружающей среды, а в поселениях и городских округах – организации благоустройства и озеленения территории, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов.

Однако отсутствие прямого указания на полномочия по контролю в нормах Федерального закона № 131-ФЗ применительно к большинству вопросов местного значения не исключает возможности его проведения в формах и порядке, указанных в законах, регулирующих соответствующий вид деятельности. При этом, как правило, контрольные мероприятия сводятся лишь к выявлению нарушений, тогда как их пресечение и меры ответственности – вопрос, решаемый государственными органами.

Круг государственных полномочий, которые могут быть делегированы на местный уровень, определен пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и состоит из 60 полномочий. Среди них к чисто контрольным полномочиям можно отнести (указаны пункты части 2 статьи 26.3):

42.1) осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости;

55) установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществление контроля за их применением;

56) осуществление государ-

ственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;

57) осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

59) осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации;

61) осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства.

Следует отметить, что исключена возможность делегирования на местный уровень осуществления государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (пункт 42), хотя традиционно этот вид надзора всегда осуществлялся именно органами местной власти.

Как указывалось выше, область муниципального контроля определена не только в Федеральном законе № 131-ФЗ. Контрольные полномочия в той или иной сфере деятельности закрепляются за органами местного самоуправле-

ния в ряде отраслевых (специальных) федеральных законов.

Например, Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относит к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения. Согласно статье 11 этого закона установление общих требований к осуществлению контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог относится к полномочиям федеральных органов власти в области развития автомобильных дорог (Минтранса России), но пока эти требования не установлены. В связи с этим правовым основанием проведения указанного контроля должен быть Федеральный закон № 294-ФЗ и соответствующий муниципальный правовой акт, принятие которого является проблемой именно в связи с отсутствием общих требований к контролю, в связи с чем не ясны ни его содержание, ни предмет, ни порядок, ни последствия.

Согласно статье 2 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе:

б) обеспечивают контроль за исполнением жилищного законодательства, использованием и сохранностью жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

7) обеспечивают контроль за соблюдением установленных законодательством требований при

Начало на 5 стр.

осуществлении жилищного строительства.

Однако анализ других статей Жилищного кодекса Российской Федерации показывает, что осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства возложено на органы государственной власти субъекта Российской Федерации (где создаются жилищные инспекции), тогда как за муниципалитетами оставили только осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда (статья 14 Жилищного кодекса Российской Федерации), что фактически сводится к исполнению обязанностей собственника. Изменившееся понятие муниципального жилищного фонда (включает не многоквартирные дома, а муниципальные жилые помещения в них) приводит к ошибкам в практике осуществления указанного контроля. Например, Постановлением ФАС Уральского округа от 23 сентября 2008 г. № Ф09-6827/08-С1 по делу № А60-31644/07 признана не соответствующей закону норма муниципального правового акта, принятого главой города Нижнего Тагила о возложении функции контроля за процессом выбора и реализации способов управления жилым фондом на Управление по жилищной политике администрации города, так как органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями только в отношении муниципального жилья, а не всего жилого фонда города и, следовательно, имеют права наравне с другими собственниками жилья. Иные полномочия органов местного самоуправления по установлению

контроля за реализацией другими собственниками прав по управлению жилым домом законодательством не предусмотрены. Также не установлено отдельно контрольных полномочий местного уровня за соблюдением требований закона при осуществлении жилищного строительства. К ним можно отнести полномочия, реализуемые через исполнение градостроительных полномочий, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, в том числе выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, территориальное планирование и градостроительное зонирование и т.п.

Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» также устанавливает ряд полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов в области экологической экспертизы, которые также можно отнести к контрольным полномочиям. Упоминание о местных контрольных полномочиях встречается и в других федеральных законах, но следует констатировать отсутствие единого системного правового регулирования порядка и пределов осуществления муниципального контроля в целом как вида деятельности органа местного самоуправления.

Во-первых, возникает вопрос о предмете муниципального контроля – что проверяют органы местного самоуправления в ходе такого контроля?

Исходя из определения, данного в Федеральном законе № 294-ФЗ, предметом контроля может быть только соблюдение требований муниципальных правовых актов. Однако, как известно, муниципалитеты ограничены в регулировании того или иного вопроса федеральным и региональным законодательством. Фактически, на практике почти невозможно выделить в чистом виде предмет муниципального контроля, который не был бы связан с проверкой норм этого законодательства. То есть проверка требований муниципальных правовых актов так

или иначе будет связана с проверкой требований законодательства и отделить одно от другого на практике почти невозможно.

Особенно ярко это видно на примере земельного контроля, осуществление которого отнесено к вопросам местного значения и, следовательно, должно регулироваться местными нормативными правовыми актами. С другой стороны, этот вид контроля регулируется Земельным кодексом Российской Федерации, который помимо муниципального предусматривает также государственный, общественный и производственный земельный контроль. Однако если Положение о государственном земельном контроле утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689, то согласно статье 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Из Земельного кодекса буквально вытекает, что муниципалитет вправе регулировать только порядок земельного контроля, а не его содержание (не что проверять, а как проверять).

Для решения указанного вопроса местного значения во многих муниципалитетах приняты положения о земельном контроле или порядка его проведения. Анализ их содержания показывает, что предметом муниципального земельного контроля является не соблюдение местных правил, а соблюдение федерального законодательства, устанавливающего принципы целевого использования

земельных участков и регулирующего способы их предоставления и использования. В этом смысле такой подход противоречит узкому определению муниципального контроля, данному в Федеральном законе № 294-ФЗ. Кроме того, порядок проведения

контроля, во всяком случае в отношении предпринимателей, также подробно урегулирован Федеральным законом № 294-ФЗ, что фактически сводит на нет самостоятельность муниципалитета в принятии собственных норм, (поэтому действующие положения и порядки, принятые органами местного самоуправления, в основной части повторяют положения федерального законодательства.

Отсутствие в федеральном законе четкого понятия этого вида контроля на местном уровне приводит на практике к проблемам в определении держания муниципальных правовых актов, регулирующих содержание кого контроля с точки зрения соотношения контрольных полномочий с органами государственной власти. В частности, неясен предмет и объект контроля, полномочия органов местного самоуправления к его проведению.

Те же проблемы существуют в отношении другого вопроса местного значения – лесного контроля. Так же как и в случае с земельным контролем, содержание лесного контроля законом не определено. Проведение государственного лесного контроля регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора». Согласно статье 84 Лесного кодекса Российской Федерации муниципальный лесной контроль и надзор проводится лишь в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. В отношении этих участков также проводится разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также муниципальная экспертиза проектов освоения лесов. Согласно статье 98 Лесного кодекса Российской Федерации на территории муниципального образования лесной контроль и надзор за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (муниципальный лесной контроль и надзор) осуществляются органами местного самоуправления в соот-

ветствии с Федеральным законом № 131-ФЗ. Поскольку норма статьи 98 не ограничивает проведение лесного контроля только муниципальными лесными участками, как нормы статьи 84, возникает неопределенность, имеет ли место расширение полномочий по проведению муниципального лесного контроля и распространение его на все леса на территории муниципального образования, или все-таки такой контроль ограничен объектами муниципальной собственности.

При применении указанных норм могут возникнуть достаточно серьезные проблемы, так как Лесной кодекс Российской Федерации не конкретизирует, какие меры в рамках указанного контроля могут осуществляться. Кроме того, в настоящее время большинство муниципальных образований не имеет лесных участков в муниципальной собственности. Находящиеся на их территориях городские леса до сих пор не имеют определенного правового статуса и во многих случаях считаются федеральной собственностью. Соответственно, объект муниципального лесного контроля, как правило, отсутствует, и в существующем виде муниципальный лесной контроль и надзор нереализуем. Кроме того, следует обратить внимание на неразграничение в Лесном кодексе Российской Федерации функций контроля и надзора.

Несмотря на указанные проблемы, в ряде муниципалитетов приняты муниципальные акты, регулирующие порядок проведения муниципального лесного контроля. Например, решением Совета депутатов городского округа Железнодорожный от 19 ноября 2008 г. № 20/52 «О принятии Положения о порядке осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (муниципального лесного контроля и надзора) на территории города Железнодорожного» определен порядок осуществления муниципального контроля и надзора в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной соб-

ственности. Вместе с тем, как следует из пунктов 1.1-1.2 Положения, муниципальный лесной контроль и надзор – система мер, направленных на обеспечение соблюдения лесного законодательства по организации, использованию, охране, защите, воспроизводству городских лесов, лесов особо охраняемых территорий в границах города Железнодорожного (далее – муниципальный лесной контроль и надзор). Муниципальный лесной контроль и надзор осуществляется в отношении лесничеств, лесопарков и защитных (городских) лесов (далее – лесные участки), находящихся в границах города Железнодорожного. Как видим, в муниципальном правовом акте воспроизводится противоречие, заложенное в федеральном законе, что исключает легитимность проведения контроля и ставит правоприменителя в неопределенное положение.

Кроме указанных проблем в определении предмета и содержания муниципального контроля существенной проблемой является серьезное ограничение законодателем полномочий как по проведению проверок, так и по принятию мер по их результатам.

Как известно, порядок проведения проверок регламентируется Федеральным законом № 294-ФЗ (в отношении организаций индивидуальных предпринимателей). Законом введен принцип плановости проверок с возможностью проведения внеплановых проверок только в строго ограниченных случаях, к которым относятся: истечение срока исполнения ранее выданного предписания и поступление в органы муниципального контроля сигналов о фактах либо возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, либо фактов причинения такого вреда, а также в случаях нарушения прав потребителей.

Очевидно, что организация та-

Начало на 7 стр.

ких видов контроля, как земельный, лесной, которые относятся к «пообъектному» контролю и проводятся прежде всего в отношении конкретного ресурса, не всегда возможна на указанных выше условиях, которые установлены для снижения административных барьеров в отношении субъектов и должны применяться при контроле деятельности субъектов. Однако распространение этих условий на все виды контроля без учета их специфики приводит к проблемам и невозможности проведения проверок в случаях, не относящихся к перечисленным основаниям. Например, самовольный захват земель не всегда влечет указанные выше последствия (он может не создавать угрозу вреда жизни, здоровью, животным, растениям, окружающей среде), соответственно, при выявлении таких фактов могут возникнуть препятствия в проведении проверки лица, осуществившего такой захват, если это юридическое лицо или индивидуальный предприниматель. Соответственно, необходимо либо исключить «пообъектные» виды контроля из жестких условий действия Федерального закона № 294-ФЗ, либо дополнить перечень оснований для проведения внеплановых проверок.

Еще одной проблемой является отсутствие у органов местного самоуправления полноценных полномочий по принятию мер по результатам проверок.

Вот меры, принимаемые должностными лицами органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки:

1) выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, расте-

ниям, окружающей среде, обеспечению безопасности государства, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Если при проведении проверки установлено, что деятельность юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя, эксплуатация ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые ими товары (выполняемые работы, предоставляемые услуги) представляют непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен, орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения. Временный запрет деятельности накладывает должностное лицо, уполномоченное в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составлять протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности. Однако Кодекс Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях не называет представителей местной власти в качестве указанных должностных лиц. Соответственно, в ходе муниципального контроля подобная мера неприменима. Вряд ли также применима мера по отзыву продукции, так как муниципальный контроль не проводится в сферах, где производится продукция.

Согласно пункту 24.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации может быть делегировано право создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. Однако такие случаи в основном касаются только сферы благоустройства. Кроме того, в отсутствие у муниципальных органов права составлять административные протоколы возможности самостоятельных эффективных контрольных мероприятий существенно снижаются.

Резюмируя сказанное, можно выделить следующие основные проблемы практики реализации контрольных полномочий на муниципальном уровне.

1. Нет общего понятия муниципального контроля как комплекса полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и других вопросов, включенных в их ведение. Федеральный закон № 294-ФЗ дает понятие такого контроля лишь в целях проверки деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. С принятием Федерального закона № 294-ФЗ возникла неопределенность в соотношении норм имевшихся правовых актов и разъяснений о предмете, содержании и порядке некоторых видов муниципального контроля с нормами, регулируемыми эти моменты в данном Законе. Федеральный закон № 294-1 ФЗ существенно сузил возможные пределы муниципального контроля (и

без того незначительные), указав, что: предметом этого контроля является; проверка соответствия деятельности, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей муниципальным правовым актам, а не законодательству в определенных сферах деятельности.

3. Законодателем четко не определен комплекс полномочий органов местного самоуправления, посредством которых они могут осуществлять муниципальный контроль, особенно в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Федеральном законе № 294-ФЗ меры {органы контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота) неприменимы муниципальном уровне. Другие законодательные акты, упоминающие о муниципальном контроле, почти вообще не предусматривают эти полномочия как видно из приведенного выше обзора.

4. На муниципальном уровне почти отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. Согласно пункту 24.1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации может быть делегировано право создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. Однако такие случаи в основном касаются только сферы благоустройства. Кроме того, в отсутствие у муниципальных органов права составлять административные протоколы возможности самостоятельных эффективных конт-

рольных мероприятий существенно снижаются.

5. Федеральный закон № 131-1 прямо предусматривает всего 3 случая проведения муниципального контроля, хотя решение многих вопросов местного значения требуют наличия соответствующих контрольных полномочий, в том числе, например:

дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществления иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

организация благоустройства озеленения территории поселения, пользования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;

содержание мест захоронения; охрана окружающей среды и другие сферы деятельности.

Как известно, в конце прошлого года Госдумой России в первом чтении был принят законопроект, предусматривающий существенные изменения во многие законодательные акты, касающиеся публичного контроля.

В настоящее время идет работа с поправками в этот законопроект перед вынесением его во второе чтение. Что нового для муниципального контроля предполагается в этом законопроекте?

Очевидно, что следует уточнить данное в статье 1 Федерального закона № 294-ФЗ понятие муниципального контроля, расширив его пределы не только требований, установленных муниципальными правовыми актами, но также и требований, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Предполагается ввести новую статью 17.1 «Муниципальный контроль» в Федеральный закон №

131-ФЗ, предусмотрев право органов местного самоуправления организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 294-ФЗ.

Не решается, к сожалению, задача соотношения предмета государственного и муниципального земельного контроля. В отношении лесного контроля вводится более четкий критерий соотношения государственного и муниципального контроля, устанавливающий необходимость последнего только в отношении муниципальных лесных участков.

Перечень вопросов местного значения предполагается дополнить теми видами муниципального контроля, которые предусмотрены в некоторых отраслевых законах, но которые не относятся к предмету ведения муниципалитетов по Федеральному закону № 131-ФЗ. К их числу относятся осуществление муниципального контроля в области использования автомобильных дорог местного значения и осуществления дорожной деятельности, в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; за проведением муниципальных лотерей; на территории особой экономической зоны. В вопросах местного значения остаются земельный и лесной контроль. (Не решается, к сожалению, задача соотношения предмета государственного и муниципального земельного контроля. В отношении лесного контроля вводится более четкий критерий соотношения государственного и муниципального контроля, устанавливающий необходимость последнего только в отношении муниципальных лесных участков.)

Понятно, какую цель преследуют внесением таких изменений – устранение имеющегося противоречия законодательства, закрепляющего обязанность по проведению муниципального контроля в тех сферах, в отношении которых в настоящее время муници-

Начало на 9 стр.

палитеты не имеют предмета ведения и полномочий по своему основному закону, к концептуальному положению которого относится принцип не расширения предмета ведения муниципалитетов иначе, как путем внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Однако такой путь представляется не вполне обоснованным, так как увеличение решаемых на местном уровне вопросов должно сопровождаться не только соответствующим увеличением доходных источников местных бюджетов, за счет которых эти вопросы должны решаться, но и реальным наполнением перечня местных полномочий, позволяющих решать эти вопросы эффективно. В

частности, было бы целесообразным законодательно расширить права местных административных комиссий, допустив делегирование им полномочий по привлечению к ответственности в том числе за правонарушения в сферах муниципального контроля (лесного, земельного и других), а также дополнить Федеральный закон № 184-ФЗ правом делегирования органам местного самоуправления полномочий составлять административные протоколы в ходе муниципального контроля, соответствующие изменения внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Однако более правильным, как представляется, был бы путь не расширения перечня вопросов местного значения за счет видов

контроля, уже указанных в некоторых отраслевых законах, а допущения возможности передачи на местный уровень государственных полномочий по тем видам контроля, осуществление которых тесно связано с местными потребностями (государственный земельный и лесной контроль, государственный строительный надзор и некоторые другие).

Работа над законопроектом еще продолжается, будем надеяться на то, что предполагаемые изменения пойдут на пользу и решат если не все, то хотя бы некоторые проблемы организации муниципального контроля.

**Источник: журнал
«Муниципальная власть»
(стр. 42-47), № 4, 2011 год.**

4 июня Президент России подписал Федеральный закон № 123-ФЗ, ПОЗВОЛЯЮЩИЙ МУНИЦИПАЛАМ КОНТРОЛИРОВАТЬ УПРАВЛЯЮЩИЕ КОМПАНИИ

Кроме того, в мае Постановлением Правительства России от 6 мая 2011 г. № 354 были изменены правила предоставления коммунальных услуг собственникам квартир. Публикуем статью специального корреспондента журнала «Муниципальная власть» Надежды Шепелевой с кратким изложением основных нововведений, составленную по официальным документам федеральных ведомств

Многие положения Федерального закона от 4 июня 2011 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ранее отсутствовали в жилищном законодательстве. Как рассказала начальник отдела Департамента ЖКХ Минрегиона

России **Екатерина Сидельникова**, основная цель закона – обеспечение правовой защищенности собственников помещений в многоквартирном доме при выборе любого из трех способов управления многоквартирными домами. Законодатели проанализировали практику применения действующей редакции Жилищного кодекса Российской Федерации и в результате изменили порядок государственной регистрации товариществ собственников жилья (ТСЖ) с тем, чтобы предотвратить мошенничество на стадии создания товариществ. В частности, Закон запрещает создавать ТСЖ на стадии строительства. Это сделано, чтобы застройщики не создавали фиктивные ТСЖ без участия собственников. Закон в принципе ввел запрет на участие застройщиков в создании ТСЖ.

Чтобы защитить права собственников помещений и нормально эксплуатировать дом, введено та-

кое положение: орган местного самоуправления в течение десяти дней с момента выдачи разрешения на ввод многоквартирных домов в эксплуатацию проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации. Это позволит исключить возможность привлечения застройщиком аффилированной организации для управления многоквартирными домами.

Ограничена возможность создания многодомных товариществ собственников жилья (за основу взят количественный критерий – количество квартир в домах, объединяемых в рамках одного товарищества, не должно быть более 30).

Отдельные положения закона позволят усилить контроль за деятельностью товариществ собственников жилья. В частности, товарищества собственников жилья обязаны предоставлять в уполномоченный орган реестр членов товарищества, а также из-

менения устава.

Решена проблема защиты прав и законных интересов собственников, не являющихся членами ТСЖ. Закон наделил их правом получать информацию, предъявлять требования по качеству оказываемых услуг, обжаловать в судебном порядке решения органов управления товарищества.

Дополнены положения Жилищного кодекса Российской Федерации, касающиеся жилищных кооперативов. Введен ряд ограничений для должностных лиц таких кооперативов.

Чтобы исключить ситуацию, когда собранные собственниками помещений деньги, переданные в ТСЖ или в управляющую организацию, так и не перечисляются поставщику ресурсов, предусмотрена возможность внесения собственниками помещений в многоквартирном доме платежей за коммунальные услуги непосредственно ресурсоснабжающей организации при соблюдении определенных условий. Применение указанного положения одновременно позволит освободить организации, управляющие многоквартирным домом, от издержек, связанных с администрированием платежей и минимизировать существующие финансовые риски.

Впервые в федеральном законодательстве разграничиваются сферы ответственности организаций, осуществляющих поставку коммунальных ресурсов и организаций, ответственных за содержание общего имущества в многоквартирном доме.

Одна из задач закона – стимулирование собственников жилья к объединению и самостоятельному решению вопросов управления. Для этого вводится новая форма самоорганизации – совет дома. Совет дома призван стать

органом управления многоквартирного дома, способным оперативно решать текущие вопросы, контролировать выполнение организацией, ответственной за содержание общего имущества многоквартирного дома, своих обязанностей.

Закон не только содержит принципиально новые положения, но и закладывает основы для дальнейшего развития жилищного законодательства, предоставляя Правительству Российской Федерации полномочия по установлению:

- стандартов и правил деятельности по управлению многоквартирными домами;
- состава минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, порядок их оказания и выполнения;
- особенностей раскрытия информации товариществами собственников жилья, жилищными кооперативами или иными специализированными потребительскими кооперативами.

Закон устанавливает превентивную меру контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью в сфере управления многоквартирными домами. В частности, предусматривается внесение изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которыми управляющие организации обязаны будут уведомлять государственные жилищные инспекции в субъектах Российской Федерации о начале осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами.

Закон обязывает поставщиков ресурсов и лиц, ответственных за предоставление коммунальных услуг и содержание общего имущества в многоквартирных домах, предоставлять органам местного самоуправления информацию об установленных ценах (тарифах) на их услуги и работы, а также параметров качества таких услуг, размерах оплаты потребителями услуг в соответствии с установленными ценами (тарифами).

Принятие закона и реализация его положений позволят искоренить проблему злоупотреблений со стороны управляющих организаций и ТСЖ и будут способствовать развитию конкуренции на рынке управления жилищным фондом, что в конечном итоге приведет к повышению уровня правовой защищенности наших граждан.

Главные изменения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 354 (далее – Правила):

1. Введен новый раздел, содержащий правила заключения между потребителем и исполнителем коммунальных услуг договоров, содержащих условия предоставления коммунальных услуг, включающий перечень условий, которые должны содержать такие договоры и порядок их заключения.

2. Четко определен перечень лиц, которые могут выступать исполнителями коммунальных услуг потребителям в многоквартирном доме в зависимости от выбранного способа управления многоквартирным домом и потребите-

Продолжение на 12 стр.

**Официальный сайт депутата Областной Думы
Законодательного Собрания Свердловской области Г.Н.АРТЕМЬЕВОЙ:
<http://artemieva.duma.midural.ru>**

Начало на 11 стр.

лям в индивидуальном жилом доме, закреплены случаи, в которых ресурсоснабжающая организация является исполнителем коммунальных услуг. Определен момент, с которого исполнитель обязан приступить к оказанию коммунальных услуг.

3. Изменен порядок расчета платы за коммунальные услуги, в частности:

- определено, что плата за коммунальные услуги в многоквартирном доме включает плату за коммунальные услуги, потребленные в жилом или нежилом помещении, и плату за коммунальные услуги, потребленные на общедомовые нужды;

- плата за коммунальные услуги на общедомовые нужды рассчитывается для всех потребителей в многоквартирном доме независимо от наличия или отсутствия у них индивидуальных приборов учета пропорционально площади занимаемых ими помещений и выделяется в платежном документе отдельной строкой;

- подлежащий оплате объем коммунальных услуг на общедомовые нужды рассчитывается при наличии общедомового прибора учета – как разница между показаниями общедомового прибора учета и суммой объемов индивидуального потребления во всех жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, а при отсутствии общедомового прибора учета – по установленным нормативам на общедомовые нужды;

- исключено правило о необходимости проведения корректировки размера платы за отопление по итогам календарного года (так называемая «13-я платежка»);

- детализированы правила расчета размера платы за комму-

нальные услуги отопления и горячего водоснабжения, произведенные исполнителем с использованием внутридомового оборудования при отсутствии централизованных теплоснабжения и горячего водоснабжения;

- детализирован порядок расчета платы за коммунальные услуги в коммунальных квартирах.

4. Предусматривается введение новых видов нормативов потребления коммунальных услуг: нормативов потребления на общедомовые нужды в многоквартирном доме, нормативы потребления коммунальных услуг при использовании земельного участка и надворных построек.

5. Закрепляется, что при непредставлении данных приборов учета либо при их выходе из строя расчет за коммунальные услуги осуществляется в течение трех месяцев – по объемам среднемесячного потребления за прошлый период, а по истечении трехмесячного срока – по нормативу потребления коммунальных услуг.

6. В целях обеспечения точности расчетов за коммунальные услуги закреплены даты, в которые потребителям надлежит снимать и передавать исполнителю показания индивидуальных приборов учета.

7. Сокращен размер задолженности, при накоплении которой потребитель может быть ограничен или отключен (с 6-месячной суммы до 3-месячной).

8. Детализирована процедура проведения проверок в целях установления факта непредоставления коммунальных услуг или предоставления коммунальных услуг ненадлежащего качества.

9. Закреплено право потребителей при наличии решения собственников помещений в многоквартирном доме вносить плату

за коммунальные услуги напрямую в ресурсоснабжающую организацию.

10. Введена обязанность исполнителя предоставить потребителю – гражданину рассрочку, если размер платы за коммунальные услуги потребителя в расчетном месяце превысил более чем на 25 процентов размер платы за аналогичный расчетный месяц прошлого года. Рассрочка предоставляется сроком на год. Потребитель вправе по своему выбору либо воспользоваться такой рассрочкой, либо нет. При этом исполнитель вправе обратиться к ресурсоснабжающей организации за предоставлением аналогичной рассрочки.

В постановление Правительства России которым утверждаются новые Правила, включены ряд поручений, в том числе:

- Министерству регионального развития поручено утвердить примерную форму платежного документа, примерные условия договора управления многоквартирным домом, примерные условия энергосервисного договора в целях экономии ресурсов на места общего пользования в многоквартирном доме, критерии отсутствия технической возможности установки прибора учета и порядок оформления факта отсутствия такой возможности.

- Министерству регионального развития совместно с Министерством экономического развития и Федеральной службой по тарифам разработать и внести в Правительство Российской Федерации изменения в Правила установления и определения нормативов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации № 306

Источник:

журнал «Муниципальная власть» (стр. 39-41), № 4, 2011 год.