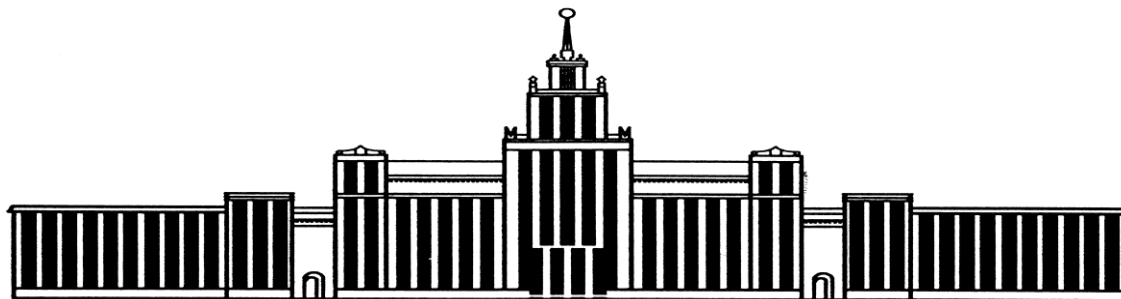

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

**КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО, АДМИНИСТРАТИВНОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА**

Н.М. Гладких, С.Г. Соловьев

**ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ**

Учебное пособие

**Челябинск
2010**

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**Кафедра конституционного,
административного и муниципального права**

X 621.я 7
Г 522

Н.М. Гладких, С.Г. Соловьев

**ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Учебное пособие

под ред. д.ю.н., профессора С.Г. Соловьева

Челябинск
2010

Одобрено
Учебно-методической комиссией факультета экономики, управления, права
ЮУрГУ

Рецензенты:

Канд. юрид. наук, доцент Абушенко Д.Б., канд. юрид. наук, доцент Степанищев В.Ф.

Гладких Н.М., Соловьев С.Г.

Формы контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов / Н.М. Гладких, С.Г. Соловьев, под ред. д-ра юрид. наук С.Г. Соловьева. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2010. – 81 с.

В учебном пособии на основе действующего федерального законодательства, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований анализируются формы контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов. Используются статистические данные федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, значительное внимание уделено судебной практике. Материал изложен с учетом современных научных подходов и последних изменений в отечественном законодательстве о местном самоуправлении.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления, становлением и развитием местного самоуправления. Представляет интерес и может быть полезен в практической работе государственных и муниципальных служащих, депутатов представительных органов власти.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Принятые сокращения.....	4
Введение.....	5
§ 1. Государственный контроль за деятельностью муниципальных исполнительных органов.....	6
§ 2. Муниципальный контроль за деятельностью муниципальных исполнительных органов.....	35
§ 3. Общественный контроль за деятельностью муниципальных исполнительных органов	59
Список рекомендуемых источников.....	71

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации.

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации.

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях.

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации.

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации.

Собр.законодательства Рос. Федерации – Собрание законодательства Российской Федерации.

Вестник ВАС РФ – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Рос. газ. – Российская газета.

ВВЕДЕНИЕ

На современной стадии развития муниципального права вопросы контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности, являются одними из наиболее значимых. С принятием Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существенно изменилась система законодательства о местном самоуправлении, система муниципальных правовых актов, расширены нормотворческие возможности населения муниципальных образований и муниципальных органов, но в то же время принятие Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выдвинуло целый ряд актуальных задач. Они связаны с преобразованием, как в целом функционирования местного самоуправления и укрепления в его системе народовластия, так и совершенствования муниципального института управления и контроля, и в первую очередь – контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов. В этом отношении хотя и сделан шаг вперед, но правовая база контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов содержит много пробелов и неопределенностей. В связи с этим, до сих пор важными остаются выработка и принятие принципиальной позиции о мерах развития и совершенствования правовой и организационной базы контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов, направленной на создание его субъектам реальных возможностей для эффективного осуществления своей деятельности.

Существуют различные формы контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов. Обычно различают государственный, муниципальный и общественный контроль.

Цель настоящего учебного пособия заключается в четком и последовательном изучении форм контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов в доступной форме, что позволит студентам усвоить основные формы контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов, изучить законодательство, подзаконные правовые акты, регламентирующие контроль за муниципальными исполнительными органами.

§ 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Возможность введения административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления установлена ст. 8 Европейской хартии местного самоуправления и обусловлена следующими принципами:

1) любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом;

2) такой контроль, как правило, предназначен лишь для обеспечения законности и соблюдения конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может там, где это целесообразно, осуществляться вышестоящими органами власти при выполнении органами местного самоуправления делегированных им задач;

3) административный контроль за органами местного самоуправления осуществляется таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить

Поскольку местное самоуправление самостоятельно, административный контроль, означающий проверку не только законности, но и целесообразности действий (решений) подконтрольных субъектов, за его деятельностью невозможен, так как он означал бы прямое административное подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти.

Как справедливо отмечают А.А. Сергеев и В.Г. Розенфельд «Органы государственной власти и органы местного самоуправления не находятся в отношении субординации, поэтому административный контроль может устанавливаться здесь только в определенно узких пределах»¹. Существует единственное исключение из этого правила – контроль, осуществляемый при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Этот контроль носит именно административный характер, поскольку органы государственной власти проверяют не только законность, но и целесообразность действий органов местного самоуправления, и в первую очередь муниципально-исполнительных органов при реализации отдельных государственных полномочий. Возможность такого контроля прямо была предусмотрена нормами Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет его в качестве обязательного механизма взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления. Способы осуществления административного контроля за местным самоуправлением определяются в законодательстве (федеральном или субъектов Федерации). При этом С.Г. Соловьев обращает внимание на то, что «Законодатель четко закрепляет, что вмешательство органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления может быть только временным и только при наличии оснований и условий, специально оговоренных в Федеральном законе»².

А.А. Акмалова указывает, что «Органы государственной власти субъектов Федерации пытались ввести административные рычаги контроля за правотворческой деятельностью органов местного самоуправления, влиять на формирование муниципальных органов или избрание (назначение) их должностных лиц и т.д.

¹ Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25.

² Соловьев С.Г. Вмешательство органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 3. – С. 18.

В некоторых регионах органы государственной власти создавали на местном уровне свои территориальные органы, которые реализовали отдельные вопросы местного самоуправления»³.

То же самое ранее отметили А.А. Сергеев и В.Г. Розенфельд: попытки усилить административный контроль за правотворчеством муниципальной власти предпринимались в ряде субъектов Российской Федерации. Так, законы о местном самоуправлении Ленинградской области, Республики Татарстан, Ивановской области, ряда других субъектов Российской Федерации предусматривали обязанность органов местного самоуправления доводить до сведения органов государственной власти (направлять им) принятые ими нормативные правовые акты и предполагали возможность проверки законности этих актов⁴. Рассматривается данный вопрос и в Челябинской области. Так, Законодательным собранием Челябинской области в Челябинской области предполагается составление регистра абсолютно всех нормативных документов, выпущенных муниципальными образованиями городов и районов и в дальнейшем проверка их на соответствие действующему законодательству и Конституции РФ. Еще одним доказательством в пользу усиления административного контроля за правотворчеством муниципальной власти стало совещание, проведенное представителем Президента РФ в Уральском федеральном округе. Согласно представленной информации уставы многих муниципальных образований не соответствуют федеральному законодательству⁵. Многие муниципальные образования уже внесли необходимые изменения в Уставы муниципальных образований и приняли их в новой редакции. Так были приняты в новой редакции Уставы муниципальных образований «Чебаркульский городской округ» Челябинской области⁶ и «Чебаркульский муниципальный район» Челябинской области⁷.

Необходимо обратить внимание на то, что Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 21 наделил высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации правом предлагать органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также правом обращаться по этому вопросу в суд⁸.

Кроме того, по мнению А.А. Сергеева и В.Г. Розенфельда, достаточно серьезным рычагом административного контроля органов государственной власти за законностью актов муниципальных образований, закрепленным в действующем федеральном законодательстве, является правовой механизм регистрации уставов муниципальных образований. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит установление порядка регистрации уставов муниципальных образований к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁹.

³ Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003. С. 47.

⁴ Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25–30.

⁵ Властям предложили зарегистрироваться // Миасский рабочий. – 2008. – 25 июля.

⁶ О принятии Устава муниципального образования «Чебаркульский городской округ» в новой редакции // Южноуралец. – 2008. – 07 августа.

⁷ О принятии Устава муниципального образования «Чебаркульский муниципальный район» в новой редакции // Южноуралец. – 2008. – 30 сентября.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁹ Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Указ. соч. С. 25–30.

В законах может содержаться перечень органов государственной власти, уполномоченных осуществлять контроль, могут быть установлены критерии определения качества и эффективности осуществления органами местного самоуправления муниципальных образований переданных им отдельных государственных полномочий¹⁰. Возможно определение форм и периодичности отчетности органов местного самоуправления по осуществлению переданных им государственных полномочий. Для совершенствования осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий могут быть предусмотрены выборочные проверки уполномоченными органами государственной власти действий органов местного самоуправления, в том числе по жалобам юридических или физических лиц. Необходимо обратить внимание на то, что население муниципального образования имеет право на контроль выполнения государственных полномочий муниципальными исполнительными органами. На это обращает внимание М.Ю. Дитятковский, который в одном из своих исследований рассматривает проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями¹¹, а в другом исследовании приходит к выводу о том, что «Население муниципального образования может принимать участие в контролировании отдельных государственных полномочий. Например, граждане могут обратиться в органы государственной власти с жалобами на ненадлежащее осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, что может послужить основанием их проведения соответствующих контрольных мероприятий со стороны государственных органов власти»¹². Законом должен быть определен порядок контроля целевого использования материальных и финансовых средств, предназначенных для осуществления органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий.

Таков порядок осуществления административного контроля за местным самоуправлением и непосредственно за муниципальным исполнительным органом. Этот контроль является постоянным и присутствующим во всех областях взаимодействия государственной власти и местного самоуправления лишь в рамках так называемой административной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Российская дуалистическая модель взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления может быть преобразована именно в такую модель, и ряд новаций Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в этом плане показателен. Статья 21 данного закона не определяет процедур государственного контроля за местным самоуправлением в сфере делегированных полномочий. Она лишь устанавливает, что такой контроль осуществляется, и органы местного самоуправления не должны ему препятствовать. Но в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательных для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обязаны выполнять данные предписания, а если они не согласны с ними, то вправе обратиться в суд. Следует согласиться с мнением С.А. Бурмистрова, который, проведя исследование по контрольным полномочиям органов государственной власти в сфере передаваемых

¹⁰ Бурмистров С.А. Контрольные правомочия органов государственной власти в сфере передаваемых государственных полномочий // Муниципальная служба. – 2008. – № 3. – С. 38.

¹¹ Дитятковский М.Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2001. С. 19.

¹² Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук Екатеринбург. 2008. С. 45.

государственных полномочий, приходит к следующему выводу: «Законодатели, закрепляя контрольные правомочия в сфере передаваемых государственных полномочий, в большинстве своем придерживаются политики надзорных функций без вмешательства в деятельность контролируемых органов и только в крайних случаях предоставляют контрольные функции (отмена акта, прекращение, приостановление, временное исполнение и т.д.)»¹³.

Конституционное закрепление полномочий исполнительных органов местного самоуправления исходит из наличия собственных полномочий, осуществляемых по вопросам ведения муниципальных образований и отдельных передаваемых полномочий по вопросам ведения государственных органов исполнительной власти. Наличие последних в структуре компетенции местных администраций несколько идет вразрез с понятием местного самоуправления как формы осуществления власти самостоятельно и под свою ответственность. В то же время современное представление о местном самоуправлении и иное, по сравнению с прежними концепциями, законодательное понимание его сути требуют признания передаваемых государственных полномочий в качестве неотъемлемого компонента компетенционного поля местных администраций.

Наделение исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, осуществляемое по усмотрению органов государственной власти, должно базироваться не на абстрактной основе, а подчиняться определенной логике концепции децентрализации государственной власти, планомерно реализуемой в ходе федеративной, административной и муниципальной реформ.

Процесс наделения местных администраций отдельными государственными полномочиями необходимо подчинять следующим условиям, вытекающим из Европейской хартии местного самоуправления¹⁴ и Конституции РФ:

1) наделение возможно только отдельными государственными полномочиями, из чего следует невозможность передачи на муниципальный уровень всего объема полномочий органа государственной власти, так как это влекло бы за собой перераспределение предметов ведения, что недопустимо согласно Конституции РФ;

2) наделение полномочиями должно исходить из требований эффективности и экономии;

3) наделение местной администрации полномочиями должно учитывать особенности природы исполнительной власти на местном уровне, ограниченной в формах и методах принятия и исполнения решений по сравнению с органом государственной власти;

4) орган местного самоуправления должен обладать ресурсами, достаточными для осуществления передаваемых полномочий;

5) передаваемые полномочия должны состоять в органической связи.

Исходя из положений Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отдельными государственными полномочиями, передаваемыми на муниципальный уровень, являются полномочия, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ по вопросам, не отнесенным ст. 14–16 указанного закона к вопросам местного значения.

Завершающийся этап реформы местного самоуправления характеризуется активным внесением дополнений в законодательные акты, регулирующие полномочия местного самоуправления и по тем вопросам, которые не значатся в качестве вопросов местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов. Например,

¹³ Бурмистров С.А. Контрольные правомочия органов государственной власти в сфере передаваемых государственных полномочий // Муниципальное право. – № 3.(43). – 2008. – С. 37.

¹⁴ Европейская Хартия о местном самоуправлении. Принята Советом Европы 15 октября 1985 года (ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»¹⁵ содержит 13 функций органов местного самоуправления в области обороны. Однако, согласно Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вопросы обороны не являются вопросами местного значения. Следовательно, исходя из ч. 1 ст. 19 Закона полномочия в области обороны являются отдельными государственными полномочиями, которые должны передаваться федеральным законом, так как вопросы обороны, согласно ст. 71 Конституции РФ, являются предметами ведения Российской Федерации. Часть 2 ст. 7 Закона «Об обороне» допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области обороны в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральных законов, передающих полномочия в области обороны на муниципальный уровень, не принято.

Согласно ч. 4.1 ст. 20 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления участвуют в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона, в случае принятия представительным органом местного самоуправления решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. Можно предположить:

1) в отраслевых федеральных законах должно содержаться указание на возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в соответствующей сфере правового регулирования с последующим принятием федерального закона о передаче полномочия, либо в отраслевом законе уже содержится алгоритм передачи полномочий;

2) осуществление переданных в порядке ст. 19 полномочий является обязанностью органов местного самоуправления;

3) участие в реализации отдельных государственных полномочий вне рамок ст. 19 является добровольным и должно осуществляться за счет средств местного бюджета;

4) так как органы местного самоуправления по логике могут все же участвовать в реализации не всех государственных полномочий, в федеральных законах должно содержаться указание на возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий по конкретному вопросу ведения с указанием перечня таких полномочий.

Действующее законодательство не проясняет ситуации относительно полномочий, которые органы местного самоуправления вправе реализовывать по своей инициативе.

Статьи 14.1, 15.1 и 16.1 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляют права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения муниципальных образований. Вероятно, это и есть тот закрытый перечень вопросов, полномочия по которым вправе выполнять исполнительные органы местного самоуправления при принятии соответствующего решения представительными органами местного самоуправления: участие в организации и финансировании проведения на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет; совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 01 марта 2005 года; создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; оказание содействия национально-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.

культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения.

Рассмотрение отраслевого законодательства по данным вопросам обнаруживает некоторые спорные моменты. Например, п. 6 ч. 1 ст. 31 Закона РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании»¹⁶ относит опеку и попечительство к полномочиям органов местного самоуправления. В перечень вопросов местного значения, согласно Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» данный вопрос не входит. Нельзя его по сути формулировки норм ст. 31 Закона РФ «Об образовании» признать и вопросом, право на решение которого органы местного самоуправления получают в порядке, например, ст. 14.1. Данные полномочия решаются на уровне субъектов РФ, так законом Челябинской области от 27 сентября 2007 года № 202-ЗО «О наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству» указанные полномочия переданы органам местного самоуправления¹⁷.

Что касается вопроса участия в организации и финансировании проведения на территории поселения общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, то в ст. 7.2 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения»¹⁸, с изменениями на 03 июня 2009 г., данное право за органами местного самоуправления закрепляется, но полномочия по его решению не конкретизируются. Согласно ч. 2 указанной статьи органы местного самоуправления могут оказывать и содействие органам службы занятости в получении достоверной информации о занятости граждан. Но право органов местного самоуправления на совершение данного действия в ст. 14.1 не предусмотрено. Если Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет перечень вопросов, решать которые вправе органы местного самоуправления, то в отраслевом законодательстве необходимо не просто повторять перечисление этих вопросов, а снабжать их указаниями на полномочия органов местного самоуправления по их решению, как это сделано в отношении права на осуществление нотариальных действий. В Законе Российской Федерации от 11 февраля 1993 года № 4462-1 «Основы законодательства Российской Федерации» в ст. 37 «Нотариальные действия, совершаемые главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений» указывается: «В случае отсутствия в поселении нотариуса глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения имеют право совершать следующие нотариальные действия:

- 1) удостоверить завещания;
- 2) удостоверить доверенности;
- 3) принимать меры по охране наследственного имущества и в случае необходимости меры по управлению им;
- 4) свидетельствовать верность копий документов и выписок из них;
- 5) свидетельствовать подлинность подписи на документах. Законодательными актами Российской Федерации главам местных администраций поселений и специально уполномоченным должностным лицам местного самоуправления поселений может быть предоставлено право на совершение и иных нотариальных действий»¹⁹.

Право же органов местного самоуправления на реализацию мероприятий в сфере межнациональных отношений нормативными актами не уточняется. Согласно ст. 71

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797.

¹⁷ Южноуральская панорама. – 2007. – 10 октября.

¹⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 18. – Ст. 566.

¹⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 10. – Ст. 357.

Конституции РФ защита прав национальных меньшинств относится к исключительному ведению Российской Федерации. Следуя логике концепции разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, органы местного самоуправления вправе участвовать в разрешении проблем, связанных с национальным вопросом, в рамках государственных программ с обязательным финансированием.

Изучение федерального законодательства показало, что органы местного самоуправления вправе участвовать в решении и иных вопросов, не вошедших в перечень вопросов местного значения. Например, ст. 35 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»²⁰ с изменениями на 26 апреля 2007 г. закрепляет право органов местного самоуправления на осуществление поддержки садоводов, огородников, дачников и их садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, не являющееся ни вопросом местного значения, ни отдельным передаваемым государственным полномочием.

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»²¹ с изменениями на 30 декабря 2008 г. в ст. 5 закрепляет перечень полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования. По своей сути данные полномочия общеобязательны для всех муниципальных образований и передаются на неопределенный срок. Такой общеобязательный характер носят и нормы иных отраслевых законов, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления в области жилищных, земельных, культурных, образовательных отношений, дорожной деятельности.

Надо отметить, что в законодательстве иногда содержится только указание на возможность передачи отдельных государственных полномочий. Так, вопросы в области охраны и использования объектов животного мира, охраны атмосферного воздуха не входят в перечень вопросов местного значения. Согласно ст. 8 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»²², ст. 7 Федерального закона от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»²³ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в соответствующих областях. Если полномочия в области охраны животного мира могут быть переданы федеральными законами и законами субъектов РФ, то полномочия в области охраны атмосферного воздуха могут передаваться только в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 19 июля 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»²⁴ в ст. 7, регулирующей полномочия Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления, предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без указания на форму передачи (федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации). В качестве примера можно привести Закон Иркутской области от 22 июня 1998 г. № 22-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции»²⁵.

Часть 15 ст. 11 Закона РФ от 09 июня 1993 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов»²⁶ с изменениями на 18 октября 2007 г. предусматривает передачу полномочий по осуществлению мер социальной поддержки гражданам, награжденным

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 16. – Ст. 1801.

²¹ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 16. – Ст. 834.

²² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.

²⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4553.

²⁵ Восточно-Сибирская правда. – 2003. – 29 марта.

²⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 28. – Ст. 1064.

знаком «Почетный донор России», законом субъекта РФ. В Челябинской области имеются законы, которыми органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями. Например, закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 309-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи»²⁷, закон Челябинской области от 30 апреля 2009 года № 425-ЗО «О наделении органов местного самоуправления Челябинского городского округа государственными полномочиями по выполнению государственной задачи на оказании высокотехнологической медицинской помощи»²⁸ и другие законы²⁹.

Децентрализация полномочий, связанная с передачей отдельных функций органов государственной власти исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, должна рассматриваться не как простое закрепление за уровнем власти определенных дел, а как процесс, связанный с установлением определенного баланса всей системы публичной власти, в которой каждая подсистема – это не отдельные одна от другой субстанции, а взаимодополняющие друг друга детали одного механизма, приводящие его в действие в результате выполнения каждой своей функции, но в единой целевой связке.

Очень важно определить в федеральном или региональном законодательстве критерии, позволяющие точно установить максимальный объем отдельных государственных полномочий, которые могут передаваться органам местного самоуправления для реализации. Ими могут быть организационные и финансовые критерии, например количество муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений в муниципальном образовании, в должностные обязанности которых входит обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий; размер финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление отдельных государственных полномочий.

Можно предусмотреть, что органы местного самоуправления могут наделяться таким объемом отдельных государственных полномочий, при котором количество муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений в муниципальном образовании, в должностные обязанности которых входит обеспечение осуществления отдельных государственных полномочий, должно быть не больше количества муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений в муниципальном образовании, в должностные обязанности которых входит обеспечение осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Либо органы местного самоуправления могут наделяться таким объемом отдельных государственных полномочий, при котором размер финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление отдельных государственных полномочий, должен быть не больше размера финансовых средств, предусматриваемых в местном бюджете на осуществление полномочий по решению вопросов местного значения.

Если с организационной или финансовой точки зрения в муниципальном образовании органы местного самоуправления будут заниматься преимущественно

²⁷ Южноуральская панорама. – 2008. – 10 октября.

²⁸ Южноуральская панорама. – 2009. – 15 мая.

²⁹ Закон Челябинской области от 27 октября 2005 года № 411-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Южноуральская панорама. – 2005. – 15 ноября; Закон Челябинской области от 30 ноября 2006 года № 76-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области охраны окружающей среды» // Южноуральская панорама. – 2006. – 10 декабря.; Закон Челябинской области от 25 января 2007 года № 100-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной поддержке негосударственных общеобразовательных учреждений» // Южноуральская панорама. – 2007. – 12 февраля.

осуществлением отдельных государственных полномочий, то можно ли утверждать о самостоятельности муниципального образования или местного самоуправления? Эти критерии позволят органам местного самоуправления оспаривать в судебном порядке законы о наделении органов местного самоуправления значительным и порой непосильным объемом государственных полномочий. Кроме того, у органов государственной власти также появится объективный критерий при выборе одного из двух возможных вариантов: 1) создавать для осуществления соответствующего отдельного государственного полномочия территориальный орган федерального органа государственной власти или органа государственной власти субъекта Федерации либо, 2) принимать решение о наделении органов местного самоуправления соответствующими отдельными государственными полномочиями.

Наделение органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий практикуется почти во всех субъектах Федерации, за исключением республик Адыгеи, Ингушетии и Тыва, Камчатской области и Санкт-Петербурга. Рекордсменами по численности законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий являются Новгородская (23) и Амурская (21) области. К субъектам Федерации, в которых принято 10 и более законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий, относятся Красноярский край (15), Ростовская (14) и Костромская (13) области, Республика Мордовия (10). В остальных субъектах Федерации принято от 1 до 9 законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий.

Общее количество законов субъектов Федерации о соответствующем наделении не свидетельствует об общем количестве отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Ведь одним законом органы местного самоуправления могут быть наделены перечнем отдельных государственных полномочий, как, например, в Архангельской (6 видов отдельных государственных полномочий) и Тюменской (25 видов) областях. Или, наоборот, несколькими законами субъектов Федерации органы местного самоуправления различных муниципальных образований могут наделяться одним и тем же видом отдельного государственного полномочия.

Процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должен быть построен на отношениях сотрудничества, а не создавать почву для непонимания и конфликтов. Перевести бесконфликтную модель разграничения полномочий между государством и местным самоуправлением из иллюзии в реальность возможно только путем последовательного законодательного регулирования, гармонизации норм основного закона о местном самоуправлении с нормами отраслевого законодательства. Можно было бы предложить следующие шаги по конкретизации и совершенствованию механизма передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень:

1) в законодательных актах по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, указывать, какие полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления федеральными законами;

2) конкретизировать в федеральных законах перечень полномочий органов местного самоуправления в отношении вопросов, которые органы местного самоуправления вправе решать в рамках ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

3) в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ отдельными нормами предусмотреть перечень обязанностей, возложенных государством на органы местного самоуправления, финансируемых за счет средств местного бюджета на

постоянной основе, за счет средств местного бюджета с последующей компенсацией из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ;

4) в федеральные законы, предусматривающие участие органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, включать положения, раскрывающие объем участия и источники финансирования такого участия;

5) федеральным законом передавать полномочия, которые в силу государственной необходимости должны исполняться муниципальными образованиями на всей территории РФ либо конкретными муниципальными образованиями в силу их особого статуса (наукограды, закрытые административно-территориальные образования);

6) Федеральный закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации» должен содержать следующие положения, помимо тех, которые закреплены в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- принципы наделения отдельными государственными полномочиями;
- выдвижение инициативы о наделении отдельными государственными полномочиями;
- основания и порядок возврата полномочия; критерии неэффективности выполнения полномочия;
- полномочия представительных и исполнительных органов местного самоуправления по исполнению полномочия;
- порядок и формы взаимодействия с органом исполнительной власти субъекта;
- основания и порядок отказа органа местного самоуправления от исполнения полномочия;
- порядок и формы контроля за исполнением передаваемых полномочий;
- государственные гарантии органам местного самоуправления, обеспечивающие органам местного самоуправления эффективное осуществление переданных полномочий;
- основания, виды ответственности органов местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение полномочий, порядок привлечения к ответственности.

Анализируя государственный контроль местного самоуправления, следует заметить, что условия и порядок контроля определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ. При этом, как утверждает И.И. Гусенбеков, непременным условием эффективности контроля является его адекватность³⁰. Как предусмотрено в статье 8 Европейской хартии местного самоуправления, любой административный контроль за органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Однако некоторые ученые и практики отмечают, что «во взаимоотношениях органов государственной власти, в особенности исполнительной власти и органов местного самоуправления, только надзора за законностью явно недостаточно. Государственные органы должны также располагать и возможностью контролировать использование муниципальной собственности и муниципальных финансов. Невозможно определить необходимый уровень трансфертов муниципальному образованию, не имея возможности проведения аудита его бюджета. Органы государственной власти вынуждены работать с органами местного самоуправления по финансовым вопросам практически вслепую, что совершенно недопустимо. Муниципальные бюджеты не могут быть тайной для государственных органов. За лозунгами невмешательства в дела местного самоуправления

³⁰ Гусенбеков И.И. Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2006. – № 6. – С. 33.

кроются элементарная бесконтрольность и безответственность³¹. Иными словами, предлагается кроме контроля за соблюдением законности в деятельности ввести еще контроль за целесообразностью, эффективностью деятельности. А это уже вызывает большое количество вопросов и сомнений.

Следует отметить, что не всегда контроль органов государственной власти является законным и обоснованным. «По мнению некоторых региональных властей, не способствуют развитию местного самоуправления и многочисленные и зачастую необоснованные претензии со стороны контролирующих органов»³². Например, в Воронежской области налоговая служба оштрафовала главу поселения на пять тысяч рублей (у него ровно такая же зарплата) за то, что он нарушил сроки предоставления информации о гражданах, прибывших на подведомственную ему территорию, а также вновь родившихся. Это дело по инициативе областной администрации было рассмотрено в арбитражном суде, в результате разбирательства административное наказание главе поселения снизили с пяти тысяч до пятидесяти рублей.

Другой парадоксальный случай произошел в одном из муниципальных образований Астраханской области³³, где глава был привлечен к административной ответственности за несвоевременную выплату заработной платы самому себе. Дело в том, что поступивших средств хватило только на выплату зарплаты всем сотрудникам, кроме главы муниципального образования. В результате на него был наложен штраф в размере 1 000 рублей, который глава выплатил. Данное постановление не было обжаловано в суде. То, что не все решения контролирующих органов обжаловались в суде, говорит о том, что многие главы попросту не знают, как это сделать, не могли воспользоваться квалифицированной помощью юристов. Другие просто не хотели ввязываться в судебные процессы. Однако в Астраханской области все случаи, когда поступали жалобы в суд, были удовлетворены, и незаконные постановления отменялись.

Похожее дело имело место в Амурской области. Трудовая инспекция признала главу администрации Верхнеуртуйского сельсовета виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ³⁴, – нарушении законодательства о труде. Основанием возбуждения дела об административном правонарушении послужили факты невыплаты своевременно и в полном объеме заработной платы работникам администрации. Из материалов административного дела следует, что в 2005 г. доходы Верхнеуртуйского сельского бюджета сформированы за счет дотаций из бюджетов другого уровня, при этом собственные доходы не покрывают текущие расходы в полном объеме. Решением судьи Константиновского районного суда от 09 ноября 2005 г. постановление государственного инспектора труда о признании главы администрации виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, отменено, а производство по делу прекращено³⁵.

Таким образом, с достаточной степенью обоснованности можно утверждать, что контроль помогает добиться правильного понимания подконтрольными органами и должностными лицами своих задач, их точной ориентации в стратегических и текущих

³¹ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы. М., 2005. С. 463.

³² [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.rg.ru/2006/10/12/samoupravlenie.html>. Дата обращения: 01.06.2010.

³³ [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.astrakhanfm.ru/news/news.php?id=6142&&rid=13>. Дата обращения: 01.06.2010.

³⁴ Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30 декабря 2001. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.

³⁵ Обзор судебной практики по делам об административных правонарушениях. По материалам сайта Амурского областного суда: [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob4.HTM>. Дата обращения: 01.06.2010.

делах, в выборе методов и форм достижения поставленных целей, развивает инициативу исполнителей, заставляет их активнее искать резервы, творчески подходить к делу.

При принятии решений внутри администрации возникает опасность возобладания точки зрения самой администрации. Поэтому возникает необходимость обезопасить граждан и юридических лиц от ошибок, от несправедливых, а иногда произвольных решений администрации, во всяком случае, в том, что касается свобод и прав граждан. Реальная защита их интересов, прав и свобод, требует создания системы внешнего, по отношению к администрации, контроля, аналогично той, которая защищает частных лиц от незаконных действий других частных лиц. Это система судебного контроля.

Право граждан на судебную защиту закреплено статьей 46 Конституции Российской Федерации. Судебная защита прав и свобод граждан в Российской Федерации от нарушений, исходящих из «вертикальных» правоотношений, стороной которых выступают органы публичной власти, осуществляются:

– в экономической сфере – в порядке искового производства, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации³⁶;

– в сфере законодательного регулирования – в отношении федерального законодательства – в порядке конституционного судопроизводства, предусмотренного Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации»³⁷, в отношении законодательства субъекта Российской Федерации – в порядке конституционного судопроизводства, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации³⁸;

– в сфере трудовых отношений – в порядке искового производства в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации³⁹;

– в иных сферах жизнедеятельности – в порядке судопроизводства по делам, возбуждаемым по жалобам граждан в соответствии с нормами Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»⁴⁰, применяемого наряду с нормами Гражданского процессуального кодекса РФ⁴¹. Так в частности ст. 254 ГПК РФ установлено, что граждане и организации вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа местного самоуправления, должностного лица или муниципального служащего, если считают, что нарушены их права и свободы. Гражданин, организация вправе непосредственно обратиться в суд или вышестоящий в порядке подчиненности орган местного самоуправления, к должностному лицу, муниципальному служащему.

Рассмотрим более подробно решения, действия (бездействие) органов исполнительной власти местного самоуправления, должностных лиц, муниципальных служащих, оспариваемых в порядке гражданского судопроизводства.

Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязывании соответствующего органа местного самоуправления или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Примером обжалований могут служить многочисленные обращения в суды общей юрисдикции об устранении в полном объеме допущенных нарушений прав и свобод гражданина.

³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 34. – Ст. 3452.

³⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 43. – Ст. 2341.

³⁸ «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 1995. – № 7. – Ст. 341.

³⁹ Рос. газ. – 2001. – 31 декабря.

⁴⁰ Федеральный закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 (ред. от 09 февраля 2009 года) // Рос. газ. – 2009. – 12 февр.

⁴¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

Так, житель города Миасса гражданин С. обратился в Миасский городской суд Челябинской области с иском к главе муниципального образования «город Миасс», Дирекции городской казны г. Миасса, муниципальному учреждению Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям» о признании недействительным постановления главы г. Миасса № 56 от 26 января 2001 года, о восстановлении на работе, о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, взыскании компенсации морального вреда, признании недействительным распоряжение главы г. Миасса от 29 января 2001 года № 22-р-5, признании недействительным приказа по Дирекции городской казны г. Миасса № 76-к от 30 марта 2001 года, о признании, что Дирекция городской казны – исполнительный орган местного самоуправления не может быть ликвидирована, а только реорганизована в другой исполнительный орган местного самоуправления. Частично исковые требования были удовлетворены⁴².

Примечателен другой случай. Житель г. Чебаркуля Челябинской области гражданин Д. обратился в Чебаркульский городской суд Челябинской области с заявлением о признании незаконным и необоснованным отказ Администрации МО «Чебаркульский городской округ» за № 660 от 06 мая 2006 года в предоставлении ему в аренду сроком на 10 лет для индивидуального строительства земельного участка площадью 350–400 кв. м. Рассмотрев заявление гражданина Д., суд удовлетворил его заявление⁴³. Чебаркульским городским судом Челябинской области выносились также судебные решения о признании незаконными решения Главы администрации Чебаркульского городского округа об отказе в признании нуждающимся в предоставлении социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей»⁴⁴, признании недействительными и других решений Главы администрации Чебаркульского городского округа⁴⁵. Как показывает судебная практика, не все решения Главы Администрации Чебаркульского городского округа признаются незаконными. В качестве примера можно привести решение Чебаркульского городского суда Челябинской области в отказе иска гражданки Ш. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании недействительным Постановления № 57 от 27 января 2006 года в части предоставления комнат по адресу ул. Октябрьская, д. 9-б, кв.43»⁴⁶. Хотелось бы обратить внимание на то, что с обжалованием

⁴² Решение Миасского городского суда Челябинской области по иску С. к Администрации Миасского городского округа от 12 мая 2001 г. // Архив Миасского городского суда Челябинской области. Дело № 2-1891. 2001 г.

⁴³ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску Д. к Администрации Чебаркульского городского округа от 10 июня 2006 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-3818. 2006 г.

⁴⁴ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску О. к Администрации Чебаркульского городского округа от 03 февраля 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2 - 33/2008 в 1 томе. 2008 г.; Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску С. к Администрации Чебаркульского городского округа от 06 ноября 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-759/2008 в 1 томе. 2008 г.; Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску К. к Администрации Чебаркульского городского округа от 29 декабря 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-841/2008 в 1 томе. 2008 г.; Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску Ф. к Администрации Чебаркульского городского округа от 04 февраля 2009 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-31/2009 в 1 томе. 2009 г.

⁴⁵ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области. по иску Д. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании недействительным распоряжения Главы администрации от 26 июня 2007 года № 486-р «О признании жилого дома по адресу ул. Октябрьская, д. 39» от 26 июля 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-245/2007 в 1 томе. 2007 г.; Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску О. к Администрации Чебаркульского городского округа «О предоставлении информации об имеющихся актах органов местного самоуправления по вопросам признания ветхо-аварийном, сносе и расселении жилого дома» от 28 июня 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-263/2007 в 1 томе. 2007 г.

⁴⁶ Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-324/2007 в 1 томе. 2007 г.

решений Главы администрации обращаются в суд не только физические лица, но и индивидуальные предприниматели⁴⁷ и юридические лица⁴⁸.

Важную роль в осуществлении судебного контроля за деятельностью органов местного самоуправления играет система арбитражных судов. Подведомственность арбитражным судам споров о признании недействительными (полностью или частично) правовых актов органов местного самоуправления установлено ст. 29 АПК РФ⁴⁹.

В арбитражном порядке могут оспариваться нормативные правовые акты, затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда, а также ненормативные правовые акты, решения и действия (бездействия) органов местного самоуправления, затрагивающие права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Применительно к теме нашего исследования наибольший интерес вызывают ненормативные акты, издаваемые муниципальными исполнительными органами. Ненормативные акты уполномоченных органов местного самоуправления направлены на возникновение, изменение, прекращение правоотношений, причем не только административных, но и иных – гражданских, земельных, финансовых. При этом органами исполнительной власти местного самоуправления реализуются властные полномочия, которые представляют собой не только право, но и обязанность действовать в установленном законом порядке.

Индивидуальные предприниматели вправе обжаловать не только ненормативные акты органов исполнительной власти местного самоуправления, нарушающие их права и обязанности, но и не носящие нормативный характер правовые акты комиссий при администрациях. Например, как следует из Информационного письма Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 мая 1999 года № 40, индивидуальный предприниматель, привлеченный к административной ответственности административной комиссией в связи с ненадлежащим осуществлением им предпринимательской деятельности, вправе, на основании ст. 22 АПК РФ обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительным указанного акта административной комиссии⁵⁰.

Значительное место среди судебных решений занимают решения Конституционного Суда РФ⁵¹. По мнению Т.Г. Морщаковой, востребованность Конституционного Суда РФ «проявляется как в значительном количестве обращений в Конституционный Суд РФ по вопросам местного самоуправления – они составляют почти треть от всех, касающихся организации публичной власти, включая наряду с муниципальной, также законодательную, исполнительную и судебную, – так и в существенном новаторском, развивающемся и довольно кардинальном характере правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда РФ»⁵². Данное утверждение подтверждается информацией официального сайта Конституционного Суда РФ.

⁴⁷ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску индивидуального предпринимателя Д. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании незаконным отказа в выдаче разрешения на строительство магазина с пристроем от 11 января 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-12/2008 в 1 томе. 2008 г.

⁴⁸ Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску ООО «Энергомаш» к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании незаконным отказа в выдаче разрешения на строительство» от 17 сентября 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-712/2008 в 1 томе. 2007 г.

⁴⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июня 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

⁵⁰ Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 мая 1999 г. № 40 // Вестник ВАС РФ. – 1999. – № 10. – С. 67–69.

⁵¹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

⁵² Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003. С. 4.

В 1995–2004 годах из 4062 обращений по вопросам организации публичной власти, на местное самоуправление приходится 1493 обращения, что примерно составляет 37 %⁵³. Некоторые особенности обращений граждан в Конституционный Суд РФ, связанные с контролем за деятельностью муниципальных исполнительных органов местного самоуправления, рассматривает и Е.С. Шугрина⁵⁴.

Рассмотрим судебную практику, связанную с контролем за деятельностью муниципальных исполнительных органов местного самоуправления конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Исследуя обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, следует отметить, что в основном граждане обращаются с запросами о проверке соответствия Конституции (уставу) субъекта РФ постановлений Глав местной администрации. Так, в Конституционный Суд Республики Татарстан обратились граждане Н.И. Самойлова, В.Н. Солдаткина и Г.Б. Сайфутдинова с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод распоряжением Главы администрации города Набережные Челны от 29 марта 2004 года № 88 «О предварительном согласовании Департаментом ИАСиЭ города места расположения жилого дома» и постановлением Главы администрации города Набережные Челны от 30 сентября 2005 года № 3680 «О предоставлении Департаменту инвестиций, архитектуры, строительства и экологии города в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка для строительства жилого дома»⁵⁵.

С аналогичным заявлением 14 июня 2000 года в Уставный Суд Свердловской области обратился гражданин С.И. Беляев с запросом о проверке соответствия Уставу Свердловской области пункта 2.1 постановления Главы города Екатеринбурга от 10 ноября 1997 года № 818 «О введении новых тарифов на оплату жилья и коммунальных услуг для граждан, проживающих в городе Екатеринбурге»⁵⁶.

Другим примером обращения в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации является обращение от гражданки С. В. Рыбальченко в Уставный Суд Калининградской области 22 октября 2007 года, в котором она просит признать не соответствующим Уставу (Основному Закону) Калининградской области пункт 2 Решения № 114 в части применения утвержденного значения расчетного коэффициента К 1 по категориям земель и видам функционального использования земельных участков для земель поселений равного 0,015 в отношении земельных участков, занятых под

⁵³ По материалам сайта: [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://ksrf.ru/contact/review/htm>. Дата обращения: 01.06.2010.

⁵⁴ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2008. С. 309; Шугрина Е.С. Особенности использования органов конституционного правосудия для защиты права на осуществление местного самоуправления // Муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 59.

⁵⁵ Определение Конституционного Суда Республики Татарстан № 6 от 30 октября 2008 года по жалобе граждан Н.И. Самойловой, В.Н. Солдаткиной и Г.Б. Сайфутдиновой на нарушение их конституционных прав и свобод распоряжением Главы администрации города Набережные Челны от 29 марта 2004 года № 88 «О предварительном согласовании Департаменту ИАСиЭ города места расположения жилого дома» и постановлением Главы администрации города Набережные Челны от 30 сентября 2005 года № 3680 «О предоставлении Департаменту инвестиций, архитектуры, строительства и экологии города в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка для строительства жилого дома» // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.rt.ru/1.htm>. Дата обращения: 01.06.2010.

⁵⁶ Определение Уставного Суда Свердловской области от 10 октября 2000 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области части 1 пункта 2.1 Постановления Главы города Екатеринбурга от 10 ноября 1997 года № 818 «О введении новых тарифов на оплату жилья и коммунальных услуг для граждан, проживающих в городе Екатеринбурге» // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.ur.ru/1.htm>. Дата обращения: 01.06.2010.

жилищным фондом⁵⁷.

С подобными заявлениями граждане обращаются и в другие конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации⁵⁸.

Несмотря на эффективность деятельности судебного контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов необходимо признать, что в настоящее время имеющаяся судебная практика деятельности муниципальных исполнительных органов не обобщена и не проанализирована. Однако, надо заметить, что попытки такого анализа ранее предпринимались⁵⁹. Для более эффективной деятельности судебной системы в сфере муниципальной практики необходимо провести анализ существующей судебной практики и выработать рекомендации по ее применению.

Существенную роль в сфере обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам правовых актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления играет прокуратура РФ. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»⁶⁰ прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, контроля за должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. В случае выявления правовых актов, противоречащих федеральным законам, прокуроры приносят протесты на эти акты, вносят представления об устранении нарушений закона, обращаются в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными. На дальнейшее совершение прокурорского надзора направлен и приказ Генерального прокурора РФ № 155 от 02 октября 2007 года «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»⁶¹, который рекомендует прокурорам городов, районов принять меры по усилению надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления.

Рассмотрим более подробно протест прокурора. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение органа местного самоуправления – на

⁵⁷ Постановление Уставного Суда Калининградской области от 18 апреля 2008 года по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области решения окружного Совета депутатов Светлогорского городского округа от 07 декабря 2006 года № 114 «Об утверждении методики расчета и порядка взимания арендной платы за земельные участки на территории муниципального образования «Светлогорский городской округ» // [Электронный ресурс]. Режим доступа www.ustavsudkldg.ru/judgement. Дата обращения: 01.06.2010

⁵⁸ Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан № 27-П по делу о проверке конституционности отдельных положений постановлений Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 04 апреля 2006 года № 602 «О системе расчетов в жилищно-коммунальной сфере города Казани» от 31 мая 2007 года № 1063 «О протесте прокуратуры г. Казани от 17 мая 2007 года № 01-11» в связи с жалобой гражданина Р.М. Нуртдинова // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.rt.ru/1.htm> Дата обращения: 01.06.2010; По делу о проверке конституционности отдельных положений постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 14 ноября 2006 года № 543 «Об утверждении нормативов потребления услуг по электроснабжению и газоснабжению для населения» и постановления Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани 29 ноября 2006 года № 2561 «О тарифах на жилищные услуги в муниципальном жилищном фонде г. Казани на 2007 год» в связи с жалобой гражданина Л.М. Володина // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.rt.ru/1.htm> Дата обращения: 01.06.2010; Определение Уставного Суда Свердловской области от 29 октября 2008 года по делу «О рассмотрении обращения жителей дома № 60 по ул. Сафонова по вопросам благоустройства площади Революции и по уменьшению нагрузки автотранспортом по ул. Сафонова» // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.ur.ru/1.htm>. Дата обращения: 01.06.2010.

⁵⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Вопросы местного самоуправления» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 12. – С 34.

⁶⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

⁶¹ Архив прокуратуры Челябинской области. 2007 г.

ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения Закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом. Эта форма прокурорского реагирования используется весьма активно. Так, только за период с 2000 по 2004 гг. на территории РФ органами местного самоуправления принято 163 тысячи незаконных правовых актов, опротестованных прокурорами⁶². В 2005 году прокурорами опротестовано более 81 тысячи нормативных актов органов местного самоуправления; 73 тысячи незаконных актов органов местного самоуправления отменены⁶³. В качестве примера рассмотрим протест прокурора на постановление главы Варламовского сельского поселения от 26 февраля 2008 г. № 20 (в порядке ст. 23 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Так, Постановлением главы Варламовского сельского поселения от 26 февраля 2008 г. № 20 «Об утверждении Положения «Об оплате труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы Варламовского сельского поселения и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов муниципальной власти Варламовского сельского поселения Чебаркульского района», утверждено Положение «Об оплате труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы Варламовского сельского поселения и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов муниципальной власти Варламовского сельского поселения Чебаркульского района» (далее по тексту – Положение), в котором определены размер и условия оплаты труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления Варламовского сельского поселения.

Данный нормативно-правовой акт является незаконным и подлежит отмене по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 8 части 10 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ от 06 октября 2003г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, в том числе и определение порядка и размеров оплаты труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления. Аналогичная норма указана и в статье 18 Устава Варламовского сельского поселения.

Таким образом, регулирование размера и условий оплаты труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления Варламовского сельского поселения, нормативными актами главы поселения не допускается, в связи с чем вышеуказанное постановление главы Варламовского сельского поселения № 20 от 26 февраля 2008 г. вынесено с превышением компетенции и, соответственно, является незаконным.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

⁶² Контарев М. Об обеспечении единства правового пространства России и задачах территориальных органов Министерства юстиции в 2005 году // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 4. – С. 62.

⁶³ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации». Москва, Совет Федерации, 25 апреля 2006 года // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. М., 2006. С. 61.

ТРЕБУЮ:

Отменить постановление главы Варламовского сельского поселения от 26.02.2008 г. № 20 «Об оплате труда работников, занимающих должности, не отнесенные к должностям муниципальной службы Варламовского сельского поселения и осуществляющих техническое обеспечение деятельности органов муниципальной власти Варламовского сельского поселения Чебаркульского района» как несоответствующее действующему законодательству о местном самоуправлении и муниципальной службе.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его получения.

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщить в Чебаркульскому горпрокурору в письменной форме. Чебаркульский горпрокурор»⁶⁴.

Аналогичные протесты были направлены Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области и другим главам сельских поселений⁶⁵.

Для сравнения приведем статистические данные по протестам прокуроров Челябинской области на нормативные правовые акты органов местного самоуправления не соответствующие законодательству⁶⁶.

Таблица 1

Динамика реагирования прокуратуры Челябинской области на нормативные правовые акты органов местного самоуправления, признанные по протесту прокуроров Челябинской области, противоречащих законодательству

год	Всего опротестовано	отменено	отклонено
2004	2 121	2 037	84
2005	2 760	2 585	175
2006	3 272	2 125	147
2007	3 829	2 662	167
2008	2 532	2 418	114
2009	2 640	2 531	109

В качестве примера приведем наиболее часто встречающиеся нормативные акты органов местного самоуправления, которые признаны не соответствующими действующему законодательству по заявлениям прокуроров Челябинской области. Так, Арбитражным судом Челябинской области признано недействующим постановление главы г. Челябинска от 17 марта 2008 года № 46-п «Об ограничении движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования, расположенных в границах города Челябинска, в весенний период 2008 года»⁶⁷, постановление главы Карабашского городского округа от 31 марта 2008 года № 118 «Об ограничении движения автотранспорта по автодорогам и улицам Карабашского городского округа в весенний период 2008 года»⁶⁸.

Данная статистика показывает, что существует значительное число правовых актов органов местного самоуправления, которые признаны не соответствующими действующему законодательству. Вызывает опасение то, что с момента вынесения

⁶⁴ Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.

⁶⁵ Протест на постановление главы Непряхинского сельского поселения от 25 декабря 2007 г. № 113 // Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.; Протест на постановление главы Филимоновского сельского поселения от 26 февраля 2008 г. №19 // Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.

⁶⁶ Архив прокуратуры Челябинской области. 2009 г.

⁶⁷ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 13 июня 2008 г. по делу № А76-93433/2008-33-43 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 г.

⁶⁸ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 23 июня 2008 г. по делу № А76-93413/2008-63-48 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 г.

протеста на правовой акт и до его отмены он имеет юридическую силу и исполняется. Для решения данной проблемы необходимо внесение в действующее законодательство дополнений, дающих право прокурору или заместителю прокурора, в случае выявления правовых актов, противоречащих законодательству, обращаться в Арбитражные суды субъектов РФ и суды общей юрисдикции с ходатайством о приостановлении действия таких правовых актов до вынесения решения суда о их законности. С этой целью необходимо наделить прокурора или заместителя прокурора правом обращаться в Арбитражные суды субъектов и суды общей юрисдикции с ходатайством о приостановлении действия правового акта, по которому вынесен протест. В связи с этим предлагается:

Внести в Арбитражный процессуальный кодекс РФ следующие изменения:

1) в статье 91:

добавить пункт 7 следующего содержания: «7) приостановление действия на основании протеста прокурора или заместителя прокурора противоречащих закону нормативного либо правоприменительного правового актов»,

Внести в Гражданский процессуальный кодекс РФ следующие изменения:

1) в статье 140:

добавить пункт 6 следующего содержания: «6) приостановление действия на основании протеста прокурора или заместителя прокурора противоречащих закону нормативного либо правоприменительного правового актов».

Необходимо, наряду с рассмотрением контроля за нормативными актами муниципальных исполнительных органов местного самоуправления, провести анализ контроля за ненормативными актами муниципальных исполнительных органов местного самоуправления.

Значительное количество ненормативных актов органов исполнительной власти местного самоуправления оспариваются в арбитражных судах по заявлениям прокуроров. Так, постановлением главы сельсовета мусульманской общины в постоянное (бессрочное) пользование был предоставлен земельный участок, занятый молельным домом. Заместитель прокурора республики обратился в арбитражный суд с заявлением о признании данного ненормативного правового акта недействительным по следующим основаниям. Согласно п. 1. ст. 20 Земельного кодекса РФ⁶⁹ в постоянное пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Мусульманская община к данным категориям юридических лиц не относится. Кроме того, предоставив земельный участок в безвозмездное пользование, глава сельсовета нарушил право муниципального образования на получение доходов от продажи или сдачи в аренду указанного участка, предусмотренного п. 1. ст. 36 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Глава сельсовета отменил свое постановление, в связи с чем прокурор в ходе судебного заседания отказался от заявленных требований. Отказ принят судом, производство по делу прекращено⁷⁰.

Интересным представляется анализ деятельности прокуратуры по контролю за деятельностью органов местного самоуправления. Так, в 2004 году прокуратурой Челябинской области в арбитражный суд направлено 40 заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными, что составило 67 % от количества заявлений, направленных в суд (59). Удовлетворено судом 29 (или 73 %), отказано в

⁶⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 27. — Ст. 2711.

⁷⁰ Обзор практики участия прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности. М., 2004. С. 10.

удовлетворении – 5, не рассмотрено на конец года – 6⁷¹. Из анализа заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными установлено, что основная часть исков заявлены в целях устранения нарушений законодательства об общих принципах местного самоуправления и охраны окружающей природной среды.

В качестве примера приведем устранения нарушений законодательства в вопросах общих принципов местного самоуправления. Арбитражным судом Челябинской области рассматривались заявления о признании недействительными постановлений глав муниципальных образований об утверждении Уставов и Положений о комитетах по управлению муниципальным имуществом по проектам заявлений прокуроров городов Миасса, Аши, Копейска, Верхнеуральского и Уйского районов. Так, направлено заявление о признании недействительными распоряжения главы города Аши № 56 от 23 января 2004 года. Прокуратурой Челябинской области оспаривалось распоряжение главы г. Аши и Ашинского района № 39 от 07 февраля 2003 года в части утверждения Устава МУ «КУМИ и ЗО». Решением суда от 14 июня 2003 года по делу № А76-9496/2003-31-38 требования прокуратуры были удовлетворены⁷². До вынесения судом решения внесены изменения в учредительные документы комитетов по управлению имуществом г. Миасса⁷³ и Уйского района⁷⁴.

Удовлетворены требования прокуратуры Челябинской области о признании частично недействительным постановления главы г. Пласта Челябинской области о передаче имущества СХПК «Пластовский» в муниципальную собственность. Решение о передаче имущества принято в нарушение п. 3 ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в соответствии с которой, органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций, за исключением случаев, предусмотренных законом. Постановление, также противоречило ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»⁷⁵, ст. 64 ГК РФ⁷⁶, так как СХПК «Пластовый» согласно решению Арбитражного суда Челябинской области от 05 августа 2003 года признан банкротом, имел непогашенную задолженность перед кредиторами, в том числе по заработной плате.

В качестве примера другой группы нарушений приведем примеры защиты прокуратурой охраны окружающей природной среды. Прокуратурой Челябинской области было направлено 5 заявлений о признании недействительными распоряжений главы г. Магнитогорска о предоставлении земельных участков ОАО «Магнитогорскгорснаб», ООО «ДОУ», ИП Манукян в связи с допущенными нарушениями земельного и природоохранного законодательства. Органом местного самоуправления в нарушение требований статей 34, 35 Закона РФ «Об охране окружающей среды»⁷⁷ приняты решения без положительного заключения государственной экологической экспертизы на возводимые объекты. Решением Арбитражного суда Челябинской области удовлетворены требования о признании недействительным распоряжения главы города Магнитогорска о предоставлении ОАО «Магнитогорскгорснаб» земельного участка для проектирования и строительства

⁷¹ Информационное письмо прокуратуры Челябинской области «О практике рассмотрения арбитражным судом в 2004 году заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными» от 25 января 2005 года № 38 // Архив прокуратуры Челябинской области. 2005 г.

⁷² Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 14 июня 2003 г. по делу № А76-9496/2003-31-38 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2003 г.

⁷³ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 12 августа 2004 г. по делу № А76-9677/2004-34-43 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2004 г.

⁷⁴ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 04 октября 2004 г. по делу № А76-9764/2004-35-44 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2004 г.

⁷⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 12. – Ст. 236.

⁷⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994. Ч. 1. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁷⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

автосервисного комплекса. Экологическая экспертиза по проекту не проводилась. Согласно ст. 10 Градостроительного кодекса РФ⁷⁸, ст. 12 РФ «Об экологической экспертизе»⁷⁹, а также ст.ст. 36, 37 Закона РФ «Об охране окружающей среды», которые не имеют положительного заключения государственной экологической, утверждению не подлежат⁸⁰.

В 2005 году прокуратурой Челябинской области направлено в Арбитражный суд Челябинской области 62 заявления о признании недействительными ненормативных правовых актов, что составило 34 % всех направленных заявлений. Из рассмотренных арбитражным судом 30 заявлений – 14 удовлетворено, 15 незаконных актов отменено сторонами добровольно, 32 – до конца года не рассмотрено.

Противоречащие закону ненормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления касались вопросов распоряжения земельными участками (38), легитимности деятельности структурных подразделений названных органов (3), полномочий органов местного самоуправления (9), регистрации юридических лиц по подложным документам (5), исполнения налогового законодательства (1)⁸¹.

Необходимо отметить, что не все требования прокуратуры решаются в судебном порядке. Значительная часть требований прокуратуры, как было выше отмечено, решается в добровольном порядке. Так, добровольно удовлетворены требования прокуратуры к администрации Миасского сельсовета о признании недействительным постановления о предоставлении ООО «Память сердца» в аренду земельного участка, как изданного с нарушением требований ст. 7 Земельного кодекса РФ, Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78 «О землеустройстве»⁸², Федерального закона от 02 января 2000 г. № 28 «О государственном земельном кадастре»⁸³, ч. 2 ст.12 Закона Челябинской области «О земельных отношениях»⁸⁴, в соответствии с которыми, предметом сделки может быть только земельный участок, прошедший государственный кадастровый учет. Добровольно отменено постановление главы города Пласта о предоставлении земельного участка индивидуальному предпринимателю Г.И. Каримовой во временное пользование под автостоянку и кафе, расположенными на землях лесного фонда. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не относит к ведению органов местного самоуправления вопросы управления государственным лесным фондом. Постановление главой города принято с превышением полномочий и грубым нарушением требований ст.ст. 22–24, 34, 43, 49 Лесного кодекса Российской Федерации от 04 декабря 2006 №ФЗ-200⁸⁵.

В 2008 году прокуратурой Челябинской области в арбитражный суд направлено 98 заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными, что составило 49 % от количества заявлений, направленных в суд. Удовлетворено судом 40, отказано в удовлетворении 11, отменено сторонами в добровольном порядке – 33, не рассмотрено на конец года – 10⁸⁶. В качестве примера можно привести, что в Арбитражном суде Челябинской области в порядке ст. 198 АПК РФ обжалован ряд

⁷⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 12. – Ст. 327.

⁷⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 5. – Ст. 139.

⁸⁰ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 29 сентября 2004 г. по делу № А76-9724/2004-34-45 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2004 г.

⁸¹ Информационное письмо прокуратуры Челябинской области № 38-4 от 25 января 2006 года «О практике рассмотрения арбитражным судом в 2005 году заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными» // Архив прокуратуры Челябинской области. 2006 г.

⁸² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 26. – Ст. 2582.

⁸³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 2. – Ст. 149.

⁸⁴ Закон Челябинской области «О земельных отношениях // Сборник законов и нормативно-правовых актов Челябинской области. – 1999. – № 16.

⁸⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

⁸⁶ Информационное письмо прокуратуры Челябинской области «О практике рассмотрения арбитражным судом в 2008 году заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными» от 09 января 2009 года № 38 // Архив прокуратуры Челябинской области. 2009 г.

постановлений глав местных администраций Кизильского муниципального района, которые своими постановлениями представляли индивидуальным предпринимателям земельные участки под размещение своих торговых точек без надлежащей процедуры проведения кадастрового учета арендуемых земель⁸⁷.

Данные заявления прокуратуры Челябинской области о признании недействительными ненормативных правовых актов муниципальных исполнительных органов можно систематизировать и представить в виде следующей таблицы:

Таблица 2

Динамика реагирования прокуратуры Челябинской области на несоответствие законодательству ненормативных правовых актов муниципальных исполнительных органов Челябинской области

Год	Направлено в суд	Рассмотрено	Удовлетворено	Отменено	Не рассмотрено
2004	40	34	29	5	6
2005	62	30	14	15	32
2006	74	54	32	22	20
2007	72	51	31	20	21
2008	98	75	44	31	23
2009	86	69	39	30	17

Исходя из представленной таблицы, можно сделать вывод, что количество ненормативных правовых актов муниципальных исполнительных органов, обжалуемых прокуратурой Челябинской области, имеет тенденцию к увеличению.

Как справедливо указывает В.М. Жуйков: «Само по себе наличие у обжалуемого акта статуса ненормативного не является достаточным основанием для отнесения дела о его обжаловании к подведомственности арбитражных судов, так как для этого необходимо, чтобы спор носил экономический характер, либо был прямо отнесен к подведомственности арбитражных судов»⁸⁸.

Обжалование ненормативных правовых актов происходит не только в арбитражных судах субъектов РФ, но и в судах общей юрисдикции РФ. Так анализ рассмотрения исков о признании недействительными ненормативных правовых актов в Чебаркульском городском суде Челябинской области показывает, что в 2004 году поступило исков о признании недействительными ненормативных правовых актов – 6, отказано – 6, прекращено – 1⁸⁹; за 2005 год – поступило исков 2, прекращено – 2⁹⁰, за 2006 год – поступило – 12, рассмотрено – 9, удовлетворено – 8, отказано – 1, прекращено – 3⁹¹; за 2007 год – поступило – 24, рассмотрено – 17, удовлетворено – 7, отказано – 10, прекращено – 3⁹²; за 2008 год – поступило – 32, рассмотрено – 21, удовлетворено – 17,

⁸⁷ Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 03 марта 2008 г. по делу № А76-13319/2008-1-87 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 г; Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 23 апреля 2008 г. по делу № А76-13387/2008-1-129 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 г; Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 13 мая 2008г. по делу № А76-13411/2008-1-184 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 г.

⁸⁸ Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003. С. 426.

⁸⁹ Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2004 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2005 г.

⁹⁰ Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2005 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2006 г.

⁹¹ Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2006 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2007 г.

⁹² Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2007 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2008 г.

отказано – 4, прекращено – 9⁹³. За данный период в Миасский городской суд Челябинской области за 2005 год поступило исков – 13, рассмотрено – 12, прекращено – 2⁹⁴; за 2006 год поступило – 32, рассмотрено – 29, удовлетворено – 26, отказано – 1, прекращено – 2⁹⁵; за 2007 год поступило – 43, рассмотрено – 39, удовлетворено – 36, отказано – 3, прекращено – 4⁹⁶, за 2008 год поступило – 46, рассмотрено – 42, удовлетворено – 40, отказано – 2, прекращено – 4⁹⁷.

К сожалению, исходя из представленного анализа, можно сделать вывод, что прослеживается тенденция постоянного увеличения количества оспоренных прокуратурой актов, принятых органами местного самоуправления. Данная тенденция прослеживается не только в Челябинской области. Так, по данным органов прокуратуры Республики Мордовия, наблюдается увеличение количества опротестованных правовых актов органов местного самоуправления: в 2001 году – 1103 акта, в 2002 году – 1271, в 1 квартале 2003 года – 1321 акта⁹⁸.

Исходя из анализа накопленной судебной практики Арбитражного суда Челябинской области, судов общей юрисдикции Челябинской области, количества оспоренных прокуратурой актов, протестов на противоречащий закону правовых актов в органы или должностным лицам в Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что в настоящее время существует достаточно много как нормативных так и ненормативных актов, которые опротестовываются прокуратурой, гражданами, это говорит о том, что правовая культура органов исполнительной власти местного самоуправления требует совершенствования.

Для решения данной проблемы необходимо усовершенствовать правовую работу в органах местного самоуправления. Организацию правовой работы в органах местного самоуправления и непосредственно в муниципальных исполнительных органах можно определить как деятельность по формированию и реализации правовых актов, направленных на обеспечение прав и законных интересов самих органов, их должностных лиц и населения. Ведущая роль в организации правовой работы в органах местного самоуправления принадлежит юридическим службам. Чтобы эффективно проводить правовую работу необходимо определить место юридической службы в структуре муниципальных исполнительных органов. В связи с тем, что право формировать отраслевые (функциональные) органы принадлежит самим исполнительно-распорядительным органам, повсеместно складываются самые различные структурные решения организации юридических служб муниципальных исполнительных органов на которые возлагается правовая работа.

Например, в администрации Чебаркульского городского округа Челябинской области имеется юридический отдел⁹⁹, в администрации Миасского городского округа

⁹³ Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2008 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2009 г.

⁹⁴ Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2005 год // Архив Миасского городского суда. 2006 г.

⁹⁵ Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2006 год // Архив Миасского городского суда. 2007 г.

⁹⁶ Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2007 год // Архив Миасского городского суда. 2008 г.

⁹⁷ Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2008 год // Архив Миасского городского суда. 2009 г.

⁹⁸ Куденев С.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне // Закон Интернет-журнал юристов Приморья. – 2004. – № 3. – С. 24.

⁹⁹ Структура администрации МО «Чебаркульский городской округ» Челябинской области. Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа от 15 сентября 2007 года № 34 // Южноуралец. – 2007. – 25 сентября.

Челябинской области существует правовое управление¹⁰⁰. Как правило, правовое управление осуществляет правовое обеспечение полномочий главы местной администрации, что для эффективной работы главы местной администрации недостаточно. Предлагается в структуре юридической службы администрации предусмотреть как правовое управление, так и отдел по взаимодействию с органами публичной власти и муниципальным сообществом.

Правовое управление должно осуществлять правовое обеспечение полномочий главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию, а также защиту местной администрации, проведение правовых экспертиз муниципальных правовых актов главы местной администрации, включая подготовку и разработку проектов указанных видов муниципальных правовых актов.

На отдел по взаимодействию с органами публичной власти и муниципальным сообществом возложить следующие функции:

1. Реализация права законодательной инициативы главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. Для этого необходимо в Уставе субъектов РФ наряду с представительным органом местного самоуправления наделить правом законодательной инициативы и глав муниципальных образований, возглавляющих местную администрацию. Это даст возможность более полно урегулировать правовые проблемы муниципального права, так как именно муниципальные исполнительные органы местного самоуправления регулярно сталкиваются с правовыми проблемами муниципального права.

2. Взаимодействие с органами публичной власти, такими как: Комитет по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального собрания РФ, Комитет по вопросам местного самоуправления Совета Федерации Федерального собрания РФ, Минрегионразвитие, Департамент по вопросам местного самоуправления, с ассоциациями муниципальных образований – такими как «Горный Урал» Челябинской области, Ассоциация городов, поселков и сельсоветов Калужской области, Ассоциация местных властей Волгоградской области, Союз местных властей Дагестана и т.д. Межрегиональные союзы и ассоциации органов местного самоуправления объединяют муниципальные образования в рамках крупных макрорегионов. Такими объединениями являются Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, ассоциации городов Юга и Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера. Соответственно вся переписка, все запросы и ответы на них будут находиться в одном отделе, который и будет осуществлять подготовку писем, их сопровождение, анализ полученных ответов и организацию учета правовых позиций указанных органов публичной власти по конкретным вопросам в работе местной администрации. На основании данной работы проводить подготовку методических документов, издание методической литературы.

3. Разработка проектов муниципальных правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования.

4. Приведение местной нормативной базы в соответствие с федеральным и региональным законодательством.

5. Ведение регистра всех принятых нормативных документов муниципального образования.

Таким образом, правовое управление должно сосредоточиться на основных моментах обеспечения исполнительно-распорядительных полномочий главы местной администрации, в то время как задача отдела по взаимодействию с органами публичной власти и муниципальным сообществом, заключается в оказании правовой помощи главе местной администрации в осуществлении его полномочий, обуславливающих необходимость взаимодействия с органами публичной власти.

¹⁰⁰ Структура администрации МО «Миасский городской округ» Челябинской области. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 25 апреля 2008 года № 18 // Архив администрации Миасского городского округа Челябинской области. 2008 г.

Данная организация юридических служб муниципальных исполнительных органов, на которые возлагается правовая работа, позволит более эффективно контролировать деятельность по изданию не только нормативных правовых актов, но и ненормативных правовых актов муниципальных исполнительных органов – уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют контроль за соблюдением органами, должностными лицами местного самоуправления федерального, регионального законодательства, уставов муниципальных образований, в том числе в части осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Следует отметить, что данное утверждение поддерживается рядом ученых, таких как Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор, которые высказывают мнение, что «Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁰¹ в ст. 21 фактически предусмотрел возможность административного контроля за законностью местного правотворчества, наделив высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации правом предлагать органу местного самоуправления, выборному или должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также обратиться в суд»¹⁰².

Другим решением данной проблемы является проведение экспертизы нормативных и ненормативных актов и рекомендаций по их применению, выдаваемые юридическими службами ассоциаций муниципалитетов. И как отмечает С.Н. Егоров, необходимо данную экспертную оценку закрепить законодательно¹⁰³.

Необходимо изменение законодательства и по усилению правозащитной роли прокуратуры. Интересным является предложение прокурора Октябрьского района г. Ростова-на-Дону Е.Ф. Беркович¹⁰⁴. Анализируя часть 1 ст. 77 Федерального закона Российской Федерации от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая гласит: «Органы прокуратуры Российской Федерации, другие уполномоченные федеральным законом органы, осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов». Е.Ф. Беркович приходит к мнению, что компетенция прокуратуры в сфере надзора за законностью в системе местного самоуправления значительно шире. В соответствии со ст. 1. 21, 26 Федерального закона от 17 января 1992 года (ред. 24 июля 2007) № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, за соответствие законам издаваемых ими нормативных и ненормативных правовых актов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами и должностными лицами местного самоуправления.

¹⁰¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

¹⁰² Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: Учебник / Н.В. Постовой., В.В. Таболин., Н.И. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 358.

¹⁰³ Егоров С.Н. С учетом мнения муниципального сообщества // Российская муниципальная практика. – 2008. – № 8. – С. 16.

¹⁰⁴ Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 6. – С. 20.

Основываясь на приведенных положениях, можно сделать вывод, что законодательство о местном самоуправлении предусматривает в качестве функции прокуратуры надзор только за исполнением законов, муниципальных правовых актов. Следует обратить внимание на то, что муниципальные ненормативные правовые акты могут содержать нарушение закона и в настоящее время не могут быть предметом прокурорских проверок. Для устранения данного противоречия необходимо внести в ч. 1 ст. 77 Федерального закона РФ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменения, изложив ее в следующей редакции: «1. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов, за соответствие законам издаваемых ими нормативных и ненормативных правовых актов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами и должностными лицами местного самоуправления».

На основании ч. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. Так, в Калужской области в результате предостережений, объявленных прокурорами Дзержинского и Жиздринского районов главам муниципальных образований «Город Кондрово» и «Жиздринский район», муниципальными учреждениями жилищно-коммунального хозяйства погашены задолженности за потребленную теплоэлектроэнергию в размере 2 млн. руб. и 32 тыс. руб. соответственно¹⁰⁵.

В соответствии с п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на органы прокуратуры возлагается обязанность по защите нарушенных прав и законодательно охраняемых интересов граждан в форме обращения в суд с заявлением. В результате обобщения практики рассмотрения судами Ростовской области гражданских дел по заявлениям прокуроров о признании недействительными правовых актов органов местного самоуправления за 2000–2001 гг. установлено, что из 59 дел с вынесением решения рассмотрено 42 дела, по 30 из них требования прокурора удовлетворены. При этом по 17 делам признаны недействительными нормативно-правовые акты, а по

¹⁰⁵ Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.regions.ru/news/1945848/print/22.01.2006>. Дата обращения: 01.06.2010

13 делам — индивидуальные правовые акты органов местного самоуправления¹⁰⁶. В большинстве случаев прокуроры обращались в суд с заявлениями о признании недействительными (противоречащими закону) нормативных правовых актов различного характера, в том числе актов глав муниципальных образований, об установлении обязательных платежей, не предусмотренных налоговым законодательством, актов по вопросам социального обеспечения, предоставления льгот, расходования бюджетных средств, различным аспектам административно-правовых отношений. В большинстве случаев оспоренные прокурорами нормативные акты признаны недействительными вследствие превышения органами местного самоуправления своей компетенции, определенной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в связи с противоречием нормам федерального отраслевого законодательства (Налоговый кодекс РФ¹⁰⁷, Бюджетный кодекс РФ¹⁰⁸, Федеральный закон «О ветеранах»¹⁰⁹).

В соответствии со ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. В случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

Оценивая судебную практику по вопросам местного самоуправления, а также роль органов прокуратуры при рассмотрении муниципальных споров, М.А. Якутова обращает внимание на любопытный момент, связанный с двойственностью положения органов прокуратуры, например, в делах об оспаривании органами местного самоуправления законов субъектов РФ. «То есть мы, муниципалы, судимся с государством против его закона. Общественный интерес безусловный. Скажите, пожалуйста, что делает в этом процессе прокуратура? Она там обязательно должна присутствовать в соответствии с пунктом 2 статьи 252 ГПК. Какая ее процессуальная функция? Надзирает за судом? Помогает нам как заявителю? Для того чтобы помочь нам как заявителю защищать права местного самоуправления, у прокуратуры есть статья 45 ГПК РФ, и она спокойно может присоединиться к нам и пойти как созаявитель по делу, касающемуся публичного интереса. То есть она может присоединиться к нам. А вот защищать государство, то есть быть на стороне ответчика... Если она хочет присоединиться к государству или защитить его интересы, она опять же на основании статьи 45 ГПК РФ может стать заявителем в другом процессе, от имени государства защищая его интересы. Казалось бы, зачем в публично-правовых спорах, особенно об обжаловании нормативно-правовых актов, когда есть, понятно, стороны, есть состязательность процесса все-таки, которая как основной

¹⁰⁶ Беркович Е., Абрамов Д. Предъявление прокурором заявлений в суд о признании противоречащими закону правовых актов органов местного самоуправления. Комментарий судебной практики // Законность. — 2002. — № 8. — С. 23.

¹⁰⁷ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

¹⁰⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

¹⁰⁹ Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 3. — Ст. 168.

принцип гражданского судопроизводства установлена в первых статьях Гражданского процессуального кодекса РФ и распространяется на все виды судопроизводства, зачем там еще какая-то непонятная прокуратура¹¹⁰?

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ТЕМЕ

1. Приведите способы осуществления административного контроля за местным самоуправлением.
2. Какой закон наделил высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации правом предлагать органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством изданные ими правовые акты в случае, если они противоречат Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Конституции (Уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, а также правом обращаться по этому вопросу в суд?
3. Назовите государственный орган, к полномочиям которого относится регистрация уставов муниципальных образований.
4. Перечислите полномочия, которыми наделены уполномоченные государственные органы в случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
5. Укажите условия наделения местных администраций отдельными государственными полномочиями, вытекающими из Европейской хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации.
6. Какие положения должен содержать проект федерального закона «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями Российской Федерации», помимо тех, которые закреплены в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»?
7. Назовите действия прокурора в случае выявления правовых актов, противоречащих федеральным законам.
8. Какой нормативный документ определяет контроль за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления?
9. В каком порядке происходит вынесение протеста прокурора?
10. Назовите, в каком порядке осуществляется защита прав граждан в экономической сфере.
11. В каком порядке осуществляется защита прав граждан в сфере законодательного регулирования в отношении федерального законодательства?
12. В каком порядке осуществляется защита прав граждан в сфере законодательного регулирования в отношении законодательства субъекта Российской Федерации?
13. Укажите, в каком порядке осуществляется защита прав граждан в сфере трудовых отношений.
14. Назовите, в каком порядке осуществляется защита прав граждан в иных сферах жизнедеятельности.

¹¹⁰ Стенограмма парламентских слушаний на тему «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации». Москва, Совет Федерации, 25 апреля 2006 г. // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. М., 2006. С. 65–66.

§ 2. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Демократия, власть, управление не могут быть эффективными без контроля. Не будет эффективным без контроля, как и без самостоятельности, и местное самоуправление. Эти принципы должны быть гармонично сбалансированы, находиться в диалектической взаимосвязи.

Контроль является также неотъемлемой составляющей участия народа, населения, граждан, политических партий, общественных объединений в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления. Сами по себе законы и муниципальные правовые акты, какими бы они совершенными ни были, не способны гарантировать точное и надлежащее их исполнение. Пресечь беззаконие и злоупотребление правом можно, прежде всего, на основе хорошо поставленного контроля за состоянием дел и исполнением принятых законов и решений. 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.

Контроль как одна из важнейших функций власти и управления и одновременно как форма контроля самого народа, населения, граждан за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления непосредственно связан с организацией исполнения, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Он призван обеспечивать движение принятого решения до воплощения его в жизнь, эффективное функционирование государственных и муниципальных органов власти и управления.

В системе местного самоуправления эти и другие функции контрольной деятельности призван обеспечивать муниципальный контроль.

Муниципальный контроль – это контроль, осуществляемый субъектами муниципальных правовых отношений за обеспечением местного самоуправления; за решением вопросов местного значения; за исполнением органами и должностными лицами муниципальных образований, переданных им отдельных государственных полномочий; за соответствием деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Функция любого контроля, в том числе и муниципального, состоит в том, чтобы установить соответствие или несоответствие фактического состояния управляемого объекта заданному состоянию с целью устранения отклонений от заданных параметров по возможности на более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры. В отдельных случаях – привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Субъектами муниципального контроля являются органы и должностные лица муниципальных образований, население, граждане, обладающие по закону и в соответствии с уставом муниципального образования способностью иметь и осуществлять права и юридические обязанности в области контрольной деятельности.

Объектами муниципального контроля являются определенные общественные отношения, связанные с осуществлением в границах муниципального образования местного самоуправления, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина, соблюдением на территории муниципального образования физическими и юридическими лицами установленных законодательством и муниципальными правовыми актами требований и правил (порядка) осуществления того или иного вида деятельности, отнесенных к компетенции органов и должностных лиц муниципального образования.

Основными задачами муниципального контроля являются:

- выявление отклонений от требований нормативных правовых актов, установленных норм, правил и стандартов, а также оценка эффективности, рациональности и целевого расходования денежных средств местного бюджета и использования материальных ресурсов муниципального образования на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, а в отдельных случаях привлечь виновных к юридической ответственности;

- анализ состояния дел в подконтрольной сфере и информирование о результатах контроля органов власти муниципального образования и местного сообщества;

- профилактика различных видов нарушений исполнительской дисциплины;

- принятие необходимых мер по результатам контроля и осуществление контроля за их исполнением.

Муниципальный контроль осуществляется как специальными органами контроля (контрольным органом муниципального образования, ревизионной комиссией, счетной палатой), так и всеми органами и должностными лицами муниципальных образований вследствие того, что контроль является неотъемлемой частью всякой власти и всякого управления. Муниципальный контроль многоаспектен. Он включает различные функции, полномочия, предметы, виды и формы, обладает различными средствами воздействия на объекты контроля и их должностных лиц, не соблюдающих исполнительскую дисциплину. Муниципальный контроль должен быть нацелен на то, чтобы быть надежным средством обеспечения исполнительской дисциплины, улучшения результативности функционирования местного самоуправления, снижения расходов на муниципальное управление.

Полномочия субъектов муниципального контроля распространяются в пределах, установленных законодательством, не только на муниципальные организации, но и на различные государственные, частные, общественные организации, расположенные на территории муниципального образования.

Полномочия субъектов муниципального контроля, как правило, имеют типовой характер и состоят из следующих элементов:

- наличия доступа к объектам и предметам контроля, к проведению их обследования;

- права вызывать должностных лиц и иных граждан и получать от них объяснения и информацию;

- права запрашивать и получать необходимые для контроля документы и информацию;

- использовать помощь экспертов и специалистов;

- давать предписания или представления об устранении нарушений, выявленных в ходе контрольной деятельности;

- принимать меры для привлечения виновных лиц в нарушении требований нормативных правовых актов к ответственности, установленной законодательством и уставом муниципального образования.

Контроль позволяет проверять эффективность исполнения законов, нормативных правовых актов, принимаемых решений, проверять состояние дел в различных сферах деятельности, в том числе проверять кадры, их пригодность порученному делу, проверять стиль, методы и результаты работы органов и должностных лиц местного самоуправления. Посредством контроля обеспечиваются принцип обратной связи в управлении, дисциплина, ответственность за порученное дело. Контроль помогает добиться правильного понимания подконтрольными органами и должностными лицами своих задач, их точной ориентации в стратегических и текущих делах, в выборе методов и форм достижения поставленных целей, развивает инициативу исполнителей, заставляет их активнее искать резервы, творчески подходить к делу.

Принципами муниципального контроля являются: всеобщность, законность, системность, объективность, профессионализм, независимость, гласность, экономичность, результативность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой

законом тайны, недопустимость причинения неправомерного вреда при проведении контроля, опора на общественные объединения и граждан.

Рассмотрим деятельность некоторых субъектов муниципального контроля по контролю за решением вопросов местного значения; за исполнением органами и должностными лицами муниципальных образований, переданных им отдельных государственных полномочий; за соответствием деятельности органов и должностных лиц муниципальных образований уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Ведущая роль в сфере муниципального контроля принадлежит представительному органу муниципального образования. Представительный орган муниципального образования – орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Принято считать, что представительный орган играет роль главного контроля, имея контрольные функции, может руководить местной администрацией и осуществлять контроль за деятельностью ее структурных подразделений и должностных лиц¹¹¹.

Контроль со стороны представительного органа муниципального образования за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения закреплен в Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 35 (ч. 10), 36 (ч. 5), ст. 77. В статье 35 установлено, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находится контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. В ст. 36 закреплено, что глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования. В ст. 77 указано, что органы и должностные лица местного самоуправления, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования. Такими функциями уставом наделяется прежде всего представительный орган.

Контроль представительного органа муниципального образования, его постоянных комиссий и депутатов включает в себя следующие направления:

- 1) контроль за обеспечением соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;
- 2) контроль за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения;
- 3) контроль за осуществлением органами и должностными лицами муниципального образования переданных им отдельных государственных полномочий;
- 4) контроль за соответствием деятельности органов и должностных лиц муниципального образования уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительным органом муниципального образования.

К сожалению, первое направление – обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина – в Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» среди полномочий органов муниципального образования на территории муниципального образования даже не упоминается. Представляется, что это является большой ошибкой. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, человек, его права и свободы

¹¹¹ Шугрина Е.С. Некоторые особенности контроля внутри муниципального образования (муниципальный контроль) // Муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 43–60.

являются высшей ценностью (ст. 2), и они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Вследствие этого, обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования и контроль за их соблюдением, является одной из основополагающих функций, а, следовательно, и важнейшим полномочием всех органов и должностных лиц муниципального образования, и прежде всего представительного органа.

Контроль со стороны представительного органа муниципального образования за осуществлением органами и должностными лицами муниципального образования переданных им отдельных государственных полномочий, хотя и не установлен в Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но он вытекает из правового статуса представительного органа муниципального образования, депутаты которого, как и их избиратели, в соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Неучастие представительного органа муниципального образования в этом важном деле, затрагивающем непосредственно права и законные интересы жителей муниципального образования и самого муниципального образования, противоречило бы природе местного самоуправления, установленной Конституцией Российской Федерации.

Контроль представительного органа муниципального образования, его постоянных комиссий и депутатов осуществляется посредством следующих форм и методов:

1. Организация и проведение расследований представительным органом муниципального образования. В качестве примера можно привести следующее решение по контролю представительного органа: Собранием депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области принято «Положение о депутатском расследовании»¹¹², которое послужило основанием для проведения различных депутатских расследований¹¹³.

2. Организация и проведение публичных слушаний для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Например, Собранием депутатов Миасского городского округа Челябинской области 25 августа 2006 года принято решение № 4 «Об утверждении положения «О порядке организации и проведении публичных слушаний в Миасском городском округе»¹¹⁴. Аналогичные решения приняты и в других муниципальных образованиях, на основании которых проводятся публичные слушания¹¹⁵.

3. Заслушивание отчетов, сообщений и информации главы местной администрации, руководителей органов местной администрации, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений по различным вопросам осуществления местного самоуправления. В качестве примера можно привести

¹¹² Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 04 апреля 2006 года № 201 // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.

¹¹³ Постановление Главы МО «Чебаркульский городской округ» «По предъявленной сумме погашения задолженности муниципальных унитарных предприятий «Комбинат коммунальных предприятий» и «Коммунальщик» за поставленную тепловую энергию городу Чебаркулю ОАО «Уральская кузница» от 04 мая 2006 года № 22 // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.; Постановление «Об эффективности использования бюджетных средств муниципальным учреждением «Жилищно-коммунальное хозяйство» по ограждению полигона твердых бытовых отходов от 12 июня 2007 года № 31 // Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2007 г.

¹¹⁴ Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 августа 2006 года № 4 // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2006 г.

¹¹⁵ Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа «О проведении публичных слушаний по проекту решения собрания депутатов Чебаркульского городского округа «О годовом отчете по исполнению бюджета МО «Чебаркульский городской округ» за 2007 год» от 01 апреля 2008 года № 580 // Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2008 г.

Постановление № 9 от 06 марта 2006 года Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области – «Об отчете о деятельности главы городского округа администрации города за 2005 год»¹¹⁶. Такая практика существует и в других муниципальных образованиях¹¹⁷.

4. Утверждение и принятие местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования и отчетов об их исполнении, структуры местной администрации и положений об органах местной администрации. Так, Собранием депутатов Миасского городского округа Челябинской области 25 апреля 2008 года принято решение № 18 «Об утверждении структуры и лимита численности Администрации Миасского городского округа»¹¹⁸. Также, в качестве примера, можно привести решение от 29 декабря 2005 года № 15 Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области – «Об утверждении положения «Об управлении социальной защиты населения Администрации Миасского городского округа и структуры управления социальной защиты населения Миасского городского округа»¹¹⁹.

5. Дача согласия Главе местной администрации на назначение заместителей Главы местной администрации, руководителей органов местной администрации. В качестве подтверждения приведем Постановление от 04 мая 2006 года № 19 Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области – «О согласовании кандидатуры на должность первого заместителя главы Чебаркульского городского округа»¹²⁰.

6. Направление депутатских запросов руководителям органов местной администрации, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений. Например, Главе администрации Чебаркульского городского округа Челябинской области был направлен депутатский запрос по решению от 04 марта 2008 года № 143 Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области – «О состоянии электрических сетей от ОАО «Чебаркульская птицефабрика» до поселка Каширинский»¹²¹.

Данные положения о контроле указаны непосредственно в уставах муниципальных образований. Так, в п. 9 ст. 25 Устава Муниципального образования «город Набережные Челны» указано: «В исключительной компетенции Собрания депутатов находятся: контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения»¹²². Данные полномочия прописаны и в уставах других муниципальных образований¹²³.

В качестве примера можно привести деятельность по контролю за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. Так, в связи с недоработкой Положения «О порядке управления и распоряжения муниципальной собственности Чебаркульского

¹¹⁶ Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.

¹¹⁷ Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области «Об отчете главы администрации Миасского городского округа о своей деятельности за первое полугодие 2006 года» от 29 сентября 2006 года № 134 // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2006 г.

¹¹⁸ Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2008 г.

¹¹⁹ Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2005 г.

¹²⁰ Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.

¹²¹ Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2008 г.

¹²² Устав Муниципального образования «город Набережные Челны», утвержденный Решением городского Совета муниципального образования от 08 декабря 2005 года № 6 [Электронный ресурс]. Режим доступа // http://nabchelny.ru/gorod/proect/2007-03-30/ustav_munitsipalnogo_obrazovaniia_gorod_naberezhnye_chelny.

¹²³ Устав муниципального образования «город Ростов-на-Дону» утвержденный решением Ростовской городской думы от 27 февраля 2007 года № 211 [Электронный ресурс]. Режим доступа http://www.e-gorod.ru/documents/mag/towns/rostov_on_don/ustav_1.htm; Устав муниципального образования «Город-герой Новороссийск» утвержденный Решением Городской думы г. Новороссийска от 09 апреля 2004 года [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.nvis.ru>.

городского округа», Решением собрания депутатов данный проект был отклонен и поступило предложение создать рабочую группу для доработки данного Положения, с включением в данную рабочую группу председателей комиссий собрания депутатов¹²⁴. Были отправлены на доработку и другие проекты решений¹²⁵. Всего отправлено на доработку проектов решений в 2006 году – 10¹²⁶; в 2007 году – 6¹²⁷, в 2008 году – 10¹²⁸, в 2009 году – 4¹²⁹.

Особое внимание со стороны депутатов вызывают жизненно важные вопросы. Так, при рассмотрении проекта Постановления «О ходе подготовки жилищно-коммунального хозяйства к работе в зимний период 2006–2007 гг.» на заседании Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» было выяснено, что денежных средств для подготовки жилищно-коммунального хозяйства к работе в зимний период 2006–2007 гг. недостаточно. Для решения данной проблемы было предложено первому заместителю главы администрации обратиться к Правительству Челябинской области о возможности увеличения средств из областного бюджета на выполнение ремонтных работ по подготовке к зиме жилищно-коммунального хозяйства города, в связи с удорожанием материалов¹³⁰.

Необходимо обратить внимание на то, что в некоторых случаях, когда все формы воздействия на главу администрации муниципального образования использованы, несмотря на то, что данные вопросы в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении не относятся к компетенции государственных органов, депутаты представительных органов обращаются для решения конфликтных ситуаций к государственным органам. Так, депутаты Карталинской районной Думы Челябинской области обратились к губернатору Челябинской области о направлении в район представителей областных властей. В обосновании просьбы приводятся такие данные: долги муниципалитета за коммунальные услуги возросли с 7 до 35 миллионов рублей, что грозит срывом подготовки к зимнему сезону, были выявлены финансовые нарушения. Все формы воздействия на главу администрации муниципального образования, для исправления сложившейся ситуации к положительному результату не привели. Решение губернатора Челябинской области по данному вопросу сводится к тому, что необходимо для решения возникшей проблемы вмешательство органов государственной власти¹³¹. Примечателен другой случай, когда для решения проблем муниципального образования «Златоустовский городской округ» и Златоустовского металлургического завода губернатор Челябинской области назначил своего специального представителя, который из представителей власти, депутатов, руководителей предприятий и всех значимых людей города создал единую команду¹³² и в дальнейшем, в ходе выборов главы муниципального образования «Златоустовский городской округ», был выбран главой муниципального образования «Златоустовский городской округ» Челябинской области.

¹²⁴ Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области от 04 апреля 2006 г. № 163 // Южноуралец. – 2006. – 12 апреля.

¹²⁵ Проект Решения «Об утверждении порядка выкупа у физических лиц земельных участков». Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» от 03 октября 2006 года № 261 // Архивный отдел города Чебаркуля. 2006 г; Проект Решения «Об утверждении порядка предоставления субсидий и субвенций, бюджетных инвестиций из бюджета муниципального образования «Чебаркульский городской округ» на поддержку муниципальных унитарных предприятий». Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» от 05 декабря 2006 года № 337 // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.

¹²⁶ Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.

¹²⁷ Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2007 г.

¹²⁸ Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2008 г.

¹²⁹ Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2009 г.

¹³⁰ Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» от 01 августа 2006 г. № 256 // Южноуралец. – 2006. – 10 августа.

¹³¹ Главе района не доверяют // АиФ – Челябинск. – 2006. – 13 сентября.

¹³² Город мастеров обретает надежду // Южноуральская панорама. – 2009. – 29 августа.

Исходя из приведенного примера можно сделать вывод, что в некоторых случаях необходимо вмешательство в деятельность глав администраций муниципальных образований государственных органов субъектов Российской Федерации. Для решения данного вопроса необходимо внести в действующее законодательство о местном самоуправлении дополнение по контролю за деятельностью глав администраций муниципальных образований, позволяющее государственным органам субъектов Российской Федерации возможность в строго оговоренных случаях вмешательство в деятельность глав администраций. В настоящее время процедура отстранения главы муниципального образования от занимаемой должности решена на основании внесения изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которое устанавливает, что представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

«1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1 статьи 75 настоящего Федерального закона». Данными пунктами установлено: «Если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышающая 30 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований. Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом».

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд»¹³³.

В Российской Федерации уже имеются случаи, когда депутаты представительного органа выносят решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Так,

¹³³ Федеральный закон от 07 мая 2009 года № 90-ФЗ «О введении в действие изменений в Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 19. – Ст. 2280.

депутаты Озерского городского округа Челябинской области вынесли решение об удалении Главы муниципального образования Озерского городского округа в отставку¹³⁴.

В таких условиях весьма важное значение приобретает институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с Указом Президента РФ № 607 от 28 апреля 2008 года «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» такая оценка осуществляется применительно к городским округам и муниципальным районам по утвержденному перечню показателей¹³⁵. Более подробно регламентирует показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Распоряжение Правительства РФ от 11 сентября 2008 года № 1313-р (вместе с «Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», «Методическими рекомендациями о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»)¹³⁶.

В качестве примера приведем анализ деятельности некоторых муниципальных образований городских округов Челябинской области за период 2007–2008 годы.

Таблица 3

Статистические показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

№	Наименование показателей	Еден. изм.	Миасс		Чебаркуль		Троицк	
			2008 год	2007 год	2008 год	2007 год	2008 год	2007 год
1	Площадь земельных участков предоставленных для строительства	%	99,4	146,72	23,29	33,63	15,93	3,48
2	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	руб.	15327	12196	12432	10004	12667	10220
3	Уровень собираемых платежей за предоставленные ЖКУ	%	97,2	97,4	97,7	99,3	99,5	99,0
4	Доля детей в возрасте от 3 до 7 лет получающих дошкольную образовательную услугу	%	91,5	99,4	91,1	96,5	81,4	68,3
5	Объем жилищного строительства	кв.м.	74304	68408	29800	41400	13715	7335
6	Доля собственных доходов местного бюджета	%	38	–	40	–	26	–

¹³⁴ Депутаты Озерского городского округа решили отправить в отставку Главу муниципального округа // Южноуральская панорама. – 2009. – 17 июня.

¹³⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.

¹³⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 39. – Ст. 4455.

7	Общий объем расходов местного бюджета	тыс. руб.	2790939	–	648921	–	1128004	–
---	---------------------------------------	-----------	---------	---	--------	---	---------	---

Необходимо отметить, что, представительные органы муниципальных образований рассматривают направляемые на согласование в органы местного самоуправления проекты схем территориального планирования как Российской Федерации, так и субъектов Федерации в целях соблюдения интересов населения муниципальных образований в рамках вопросов, установленных Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г.¹³⁷, в том числе по вопросам размещения объектов капитального строительства федерального и регионального значения, которые могут оказывать негативное воздействие на окружающую среду на территориях муниципальных образований. Проекты схем территориального планирования муниципальных районов должны направляться на согласование органам местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район. Проекты генеральных планов поселений направляются на согласование органам местного самоуправления муниципальных районов. Проекты генеральных планов поселений, городских округов, проекты схем территориального планирования муниципальных районов направляются на согласование органам местного самоуправления муниципальных образований, имеющих с ними общую границу. На основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, глава местной администрации вправе принять решение о направлении согласованного или не согласованного в определенной части указанных проектов в представительный орган или об отклонении проекта и направлении его на доработку. Решение о согласовании или несогласовании таких проектов принимает от имени своих муниципальных образований представительный орган.

Представительные органы поселений, городских округов, муниципальных районов на основании представления главы муниципального образования и с учетом протоколов и заключений публичных слушаний принимают решение об утверждении проекта генерального плана поселения, городского округа, проекта схемы территориального планирования муниципального района или об отклонении и направлении их на доработку в соответствии с заключениями публичных слушаний¹³⁸. Для контроля представительными органами используются различные формы деятельности: проверки; получение объяснений; проверки данных учета и отчетности; отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями, населением, трудовыми коллективами и общественными объединениями; депутатские запросы; публикации в средствах массовой информации; письменные и устные обращения граждан; различные формы надзора и мониторинга и иные формы.

Задачами контроля представительных органов являются выработка и принятие мер, направленных на корректировку политики, планов и программ деятельности в целях преодоления негативных и поддержки позитивных тенденций; предупреждение и пресечение правонарушений, а в определенных случаях и привлечение к ответственности виновных в соответствии с действующим законодательством.

Весьма интересными являются судебные решения, в которых анализировались контрольные полномочия представительного органа по отношению к администрации города. В соответствии с решением Думы города Владивостока от 04 октября 2001 № 33 «О контроле за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления муниципального образования город Владивосток» глава городской администрации обязывался представлять ежегодные отчеты о своей работе: необходимо было в 3-дневный срок предоставить Думе г. Владивостока копии всех постановлений и распоряжений. Решением Думы города Владивостока от 27 февраля 2003 года № 175 «О ежегодном отчете главы администрации г.

¹³⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1. – Ст. 16.

¹³⁸ Там же.

Владивостока», определена обязанность главы администрации города представлять отчет о деятельности администрации города в первом квартале года, следующего за отчетным, причем вопрос должен быть включен в повестку заседания Думы города Владивостока заблаговременно, все обосновывающие отчет документы должны быть представлены не позднее, чем за 10 дней до заседания.

Суд признал оба решения незаконным. Позиция суда, изложенная в соответствующих решениях, приводится ниже. В судебных заседаниях было отмечено, что действительно в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находится контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, предусмотренных уставами муниципальных образований. Однако ни положениями Устава муниципального образования г. Владивосток, ни федеральным законодательством не предусмотрены полномочия представительного органа местного самоуправления по истребованию ежегодного отчета от главы администрации г. Владивостока.

В соответствии со статьей 36 Устава г. Владивосток определены собственные полномочия главы администрации, в пределах которых им осуществляется самостоятельная деятельность. В соответствии со статьей 37 Устава в пределах осуществляемых полномочий главой администрации издаются правовые акты, которые не могут быть отмечены или приостановлены Городской Думой г. Владивостока ни по каким мотивам.

В соответствии со статьей 47 Устава Городская Дума не вправе вмешиваться в исполнительно-распорядительную деятельность администрации города. Уставом предусмотрено, что органы и должностные лица администрации города представляют информацию и документы Городской Думе в соответствии с порядком, установленным Регламентом Городской Думы; Регламентом не предусмотрено представление всех правовых актов, издаваемых главой администрации города Владивостока в Городскую Думу г. Владивостока в срок не позднее 3-х рабочих дней со дня их издания.

Кроме этого, Городская Дума г. Владивостока, не являясь работодателем в отношении должностных лиц администрации г. Владивостока, фактически приняла решение по вопросу правил внутреннего трудового распорядка, что регламентируется Трудовым кодексом РФ и непосредственно к деятельности органов местного самоуправления не относится, тем самым вмешавшись в компетенцию главы администрации г. Владивостока, не имея в соответствии с Уставом г. Владивостока соответствующих на то полномочий.

Подобное дело рассматривалось в Уставном суде Свердловской области. Устав муниципального образования «Нижнетуринский район» (часть 2 статьи 12, пункт 10 статьи 18) предусматривал право Территориальной Думы (представительный орган муниципального образования) приостанавливать акты главы муниципального образования в течение десяти дней после их принятия на срок до одного месяца. Если в течение этого срока постановление не будет отменено или изменено, оно обжалуется в судебном порядке. Решение о приостановлении принимается на сессии Территориальной Думы.

В постановлении Уставного Суда Свердловской области от 23 мая 2000 года № П-16 «По делу о проверке соответствия уставу Свердловской области отдельных положений частей 9 и 12 статьи 10, части 2 статьи 12, статьи 13, части 3 статьи 15, пункта 10 статьи 18, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 23, части 1 статьи 6, пунктов 4.5.7 статьи 73, пункта 1 и частей 2.3.4 пункта 2 статьи 74, статьи 78 устава муниципального образования «Нижнетуринский район» указывалось, что установленное в Уставе муниципального образования «Нижнетуринский район» право приостановления актов главы муниципального образования Территориальной Думой относится к регулированию способов защиты прав местного самоуправления, которое находится в ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, обжалуемые положения статей 12 и 18 Устава муниципального образования устанавливают

дополнительные условия обращения в суд за защитой нарушенных прав, что является регулированием гражданско-процессуальных отношений. Регулирование права на судебную защиту, включая условия его осуществления, относится к исключительному ведению Российской Федерации. Регулирование в уставе муниципального образования вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, нарушает общий принцип невмешательства органов местного самоуправления в компетенцию органов государственной власти. В связи с этим оспариваемые положения части 2 статьи 12, пункта 10 статьи 18, пункта 1 статьи 74 Устава муниципального образования «Нижнетуринский район» противоречат статьям 90 пункт 1), 94 (пункт 1) Устава Свердловской области.

При исследовании контроля представительного органа муниципального образования необходимо рассмотреть деятельность депутатов. Депутату принадлежит ведущая роль в деятельности представительного органа муниципального образования. От того, насколько депутат активно, творчески выполняет свои полномочия, зависит в конечном счете успешная работа всего представительного органа.

Участвуя в работе представительного органа, его комиссиях, депутаты решают различные вопросы местного значения, принимая по ним решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Они организуют проведение принятых решений в жизнь, осуществляют контроль за исполнением органами и должностными лицами муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Депутат осуществляет свои контрольные полномочия посредством:

- участия в работе представительного органа муниципального образования, обеспечения выполнения его решений;
- направления обращений и запросов по вопросам местного значения должностным лицам органов государственной власти и иных государственных органов субъекта Федерации, органов местного самоуправления, руководителям организаций независимо от их организационно-правовых форм, а также к руководителям общественных объединений;
- участия в разработке проектов правовых актов, принимаемых представительным органом муниципального образования, а также содействия населению в реализации права на правотворческую инициативу по вопросам местного значения;
- непосредственного общения с избирателями, работы с их обращениями и наказами, информирования избирателей о своей деятельности и деятельности представительного органа муниципального образования на собраниях избирателей и сходах граждан, а также через средства массовой информации;
- иных форм осуществления своих полномочий, предусмотренных уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами.

Депутат вправе вносить предложения о заслушивании на заседании представительного органа отчета или информации любого органа или выборного лица муниципального образования, руководителя органа местной администрации, муниципального унитарного предприятия, муниципального учреждения.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в настоящее время не существует административной ответственности за невыполнение должностными лицами муниципальных исполнительных органов законных требований депутата, либо создание препятствий при осуществлении им своих полномочий, а равно предоставление депутату заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации и ответов на запросы и обращения депутата. Для решения данного вопроса представительные органы муниципальных образований вынуждены обращаться к законодательным органам в субъектах о введении

административной ответственности за данные нарушения¹³⁹. Необходимо, в целях усиления контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов, предусмотреть на уровне субъектов Российской Федерации административную ответственность за невыполнение должностными лицами муниципальных исполнительных органов законных требований депутата, либо создание препятствий при осуществлении им своих полномочий, а равно предоставление депутату заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации и ответов на запросы и обращения депутата и неявку должностных лиц на заседания представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, задачами контроля представительных органов являются разработка и принятие мер, направленных на корректировку политики, планов и программ деятельности в целях преодоления негативных и поддержки позитивных тенденций; предупреждение и пресечение правонарушений, а в определенных случаях и привлечение к ответственности виновных в соответствии с действующим законодательством.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается около 24 тысяч муниципальных образований. В их бюджетах сосредоточена значительная часть финансов всей страны. Поэтому и существует необходимость говорить о финансовом контроле над таким большим объемом денежных масс, поскольку трудно переоценить ту важность, которую представляют местные бюджеты в жизни большинства граждан, и от эффективности деятельности подобного контроля напрямую зависит и их благосостояние.

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 образуется контрольный орган муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования формируется представительным органом муниципального образования в соответствии с Уставом муниципального образования. Наименование контрольного органа муниципального образования определяется Уставом муниципального образования как Контрольно-счетная палата, Ревизионная комиссия, возможны другие варианты. В качестве примера приведем наименование контрольных органов г. Екатеринбурга (счетная палата Городской думы г. Екатеринбурга¹⁴⁰, г. Миасса (контрольно-счетная палата),¹⁴¹ г. Чебаркуля (контрольно-счетный комитет). г. Златоуста (контрольно-счетная палата)¹⁴². Он является постоянно действующим контрольным органом муниципального образования, подотчетным соответствующему представительному органу и входящим в структуру органов местного самоуправления.

Структура контрольного органа устанавливается муниципальным образованием и, как правило, состоит из председателя, заместителя председателя, сотрудников контрольного органа. Последние могут называться аудиторами, инспекторами,

¹³⁹ Решение Собрания депутатов Златоустовского городского округа «Об обращении Собрания депутатов Златоустовского городского округа» к представительным органам муниципальных образований Челябинской области «О введении административной за неисполнение Закона Челябинской области «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» и неявку должностных лиц на заседания представительных органов местного самоуправления от 29 мая 2008 года № 587 // Архив Собрания депутатов Златоустовского городского округа Челябинской области. 2008 г.

¹⁴⁰ Положение о счетной палате Городской думы г. Екатеринбурга. Утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 12 ноября 2002 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа // http://egd.ru/index.php?menu_id=16041&show_id=7598. Дата обращения: 10.02.2010.

¹⁴¹ Положение о Контрольно-счетной палате Миасского городского округа. Утверждено решением Собрания депутатов Миасского городского округа от 27 января 2006 года [Электронный ресурс]. Режим доступа // www.duma.miass.ru/doc/vestnik/68_ov12-1.doc. Дата обращения: 10.02.2010.

¹⁴² В Златоусте появится КСП // Южноуральская панорама. – 2009. – 07 ноября.

специалистами, членами контрольного органа и т.д. Количественный состав контрольного органа варьируется от 3 и выше человек.

Как показывает анализ нормативных актов муниципальных образований, структура контрольного органа утверждается несколькими актами. Общее правило: структура утверждается актом, закрепляющим статус контрольного органа. Исключение из общего правила – утверждение структуры контрольного органа отдельным актом представительного органа, например, в городе Чебоксары, в городском округе Орехово-Зуево Московской области. Предлагать для утверждения представительным органом структуру контрольного органа может как председатель представительного органа (г. Чебоксары), так и руководитель контрольного органа (Ярославский муниципальный район).

Встречаются незначительные отклонения от структурирования контрольного органа местного самоуправления, как, например, отсутствие заместителя председателя контрольного органа в контрольном органе – ревизионной комиссии городского поселения г. Козельск. Но есть и достаточно необычная и спорная структура. Примером может быть контрольный орган Подольского городского Совета депутатов: он состоит из председателя, заместителя председателя, сотрудников контрольного органа и лиц, исполняющих обязанности по техническому обеспечению контрольного органа. В данном контрольном органе в составе структуры названы лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению контрольного органа. Это, безусловно, противоречит общепринятым положениям.

Интересна структура контрольного органа Ярославского муниципального района: «Под общей структурой Контрольного органа понимается Контрольный орган и его обособленные подразделения (филиалы и представительства)»¹⁴³. В решении собрания представителей Ярославского муниципального района о создании контрольного органа Ярославского муниципального района дается определение и закрепляется статус представительства и филиала: «Представительством Контрольного органа является обособленное структурное подразделение Контрольного органа, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы Контрольного органа и осуществляет их защиту».

Филиалом контрольного органа является обособленное структурное подразделение контрольного органа, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Представительства и филиалы контрольного органа не являются юридическими лицами и самостоятельными органами местного самоуправления. Они наделяются контрольным органом имуществом и действуют на основании утвержденных им положений, соответствующих и не противоречащих общей структуре контрольного органа, утвержденной представительным органом Ярославского муниципального района. Представительства и филиалы контрольного органа в обязательном порядке утверждаются в общей структуре контрольного органа и указываются в уставе контрольного органа.

Формирование контрольного органа возможно путем прямых выборов населением муниципального образования и путем избрания представительным органом муниципального образования. Прямые выборы при формировании сегодняшних контрольных органов в России не используются.

Процедуры формирования должности председателя и заместителя председателя контрольного органа муниципального образования, как правило, аналогичны. Так, например, в Подольском районе председатель контрольного органа и его заместитель назначаются на должность решением Подольского городского Совета депутатов сроком

¹⁴³ Решение собрания представителей Ярославского муниципального района от 15 декабря 2005 г. № 114 «О создании Контрольного органа Ярославского муниципального района» // Ярославский агрокурьер. – 2005. – № 51. – С. 13.

на 5 лет. Кандидатуры на пост председателя контрольного органа и его заместителя могут быть внесены на рассмотрение Подольского городского Совета депутатов председателем городского Совета депутатов, главой города Подольска, постоянной депутатской Комиссией по бюджету, финансам, муниципальной собственности и земельным отношениям. Кандидатуры на пост заместителя председателя контрольного органа могут быть внесены на рассмотрение Подольского городского Совета депутатов председателем контрольного органа. Решение о назначении председателя контрольного органа и его заместителя принимается Подольским городским Советом депутатов большинством голосов от установленного числа депутатов Подольского городского Совета депутатов.

Реже закрепляется однотипная процедура формирования для всех членов контрольного органа, как в городском поселении «г. Козельск»¹⁴⁴. Председатель Ревизионной комиссии в городском поселении, инспекторы назначаются на должность и освобождаются от должности постановлением городской Думы. Кандидатуры на пост председателя Ревизионной комиссии, инспекторов могут быть внесены на рассмотрение городской Думы главой городского поселения, депутатом городской Думы. Постановление о назначении председателя Ревизионной комиссии, инспекторов принимается большинством голосов от общего числа депутатов городской думы.

Кандидатуры на пост председателя ревизионной комиссии, заместителя председателя, инспекторов могут быть внесены на рассмотрение районного Собрания главой муниципального района, депутатом районного собрания.

Председатель Любинского муниципального района Омской области избирается Советом Любинского муниципального района из числа депутатов. Решение об избрании председателя контрольного органа принимается Советом большинством голосов от установленного числа депутатов Совета. Руководитель контрольного органа Ярославского муниципального района избирается представительным органом по представлению главы Ярославского муниципального района простым большинством голосов от установленной численности депутатов этого представительного органа. Трудовой договор с руководителем контрольного органа заключается главой Ярославского муниципального района на основании решения представительного органа. Один кандидат в аудиторы контрольного органа Любинского муниципального района представляется главой, один - Советом. Решение об избрании аудиторов контрольного органа принимается Советом большинством голосов от установленного числа депутатов Совета¹⁴⁵.

Председатель Контрольно-счетной палаты назначается на должность Чебоксарским городским Собранием депутатов на срок его полномочий. Решение о назначении председателя Контрольно-счетной палаты принимается простым большинством голосов от установленного числа депутатов Чебоксарского городского Собрания депутатов. Председатель Чебоксарского городского Собрания депутатов представляет городскому Собранию депутатов кандидатуру для назначения на должность председателя Контрольно-счетной палаты.

Председатель Контрольно-счетной палаты Советско-Гаванского муниципального района, как уже упоминалось, назначается на должность постановлением председателя Собрания депутатов муниципального района по результатам специального конкурсного отбора.

Условия конкурса, требования к кандидатам, перечень предоставляемых документов публикуются в СМИ за две недели до даты проведения конкурса. Конкурсная комиссия

¹⁴⁴ Решение городской Думы городского поселения «г. Козельск» от 03 марта 2006 г. № 85 «О Контрольном органе (Ревизионной комиссии) городского поселения «город Козельск» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

¹⁴⁵ Решение Совета Любинского муниципального района Омской области от 28 февраля 2006 г. № 22 «О создании Контрольного органа Любинского муниципального района, утверждении Положения «О Контрольном органе Любинского муниципального района Омской области», избрании состава Контрольного органа Любинского муниципального района» // Маяк. – 2006. – № 10. – С. 33.

формируется на паритетных началах Собранием депутатов и главой муниципального района. Возглавляет конкурсную комиссию председатель Собрания депутатов.

Специалисты Контрольно-счетной палаты работают по трудовому договору (контракту), заключенному председателем Чебоксарского городского Собрания депутатов.

Сотрудники контрольного органа назначаются на должность и освобождаются от должности распоряжением председателя контрольного органа Подольского городского Совета депутатов.

Члены Контрольно-счетной палаты Советско-Гаванского муниципального района утверждаются решением Собрания депутатов, принятым большинством голосов от установленного числа депутатов. Правом внесения на рассмотрение Собрания депутатов кандидатур в состав членов Контрольно-счетной палаты обладают депутаты Собрания депутатов, глава муниципального района, назначенный на должность председатель Контрольно-счетной палаты, инициативная группа граждан в количестве не менее 10 человек¹⁴⁶.

Таким образом, раз в силу объективных и, вероятно, субъективных причин контрольные органы формируются не прямыми выборами, а представительными органами муниципального образования, эта процедура должна быть максимально демократизирована. Это может выражаться в увеличении субъектов, предлагающих кандидатуры членов контрольного органа: не только глава представительного органа муниципального образования и его депутаты, но и глава муниципального образования, граждане.

Рассматривая формирование и структуру контрольного органа местного самоуправления необходимо проанализировать правовое положение данного органа местного самоуправления.

Деятельность контрольного органа муниципального образования определяется в обособленной совокупности правовых норм, закрепляющих его основные признаки, составляющих самостоятельный институт муниципального права и содержащихся в федеральных законах, законах Субъекта РФ, Уставах и иных правовых актах муниципального образования.

Юридические признаки, характеризующие правовое положение контрольного органа муниципального образования

- **Контрольный орган муниципального образования не создается в обязательном порядке в системе органов местного самоуправления.**
- **Контрольный орган муниципального образования является юридическим лицом.**
- **Контрольный орган муниципального образования наделяется собственной компетенцией.**
- **Контрольный орган муниципального образования имеет нормативно определенные состав и структуру.**

¹⁴⁶ Решение Собрания депутатов Советско-Гаванского муниципального района от 12 мая 2005 г. № 42 «О принятии Положения о Контрольном органе Советско-Гаванского муниципального района» // Сборник нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Советско-Гаванского муниципального района. – 2005. – № 3. – С 23.

- **Контрольный орган муниципального образования функционирует в специфических формах деятельности.**
- **Контрольный орган муниципального образования и его сотрудники наделяются определенными гарантиями деятельности.**
- **В пределах своей компетенции контрольный орган муниципального образования взаимодействует с другими контрольными органами.**

I. Контрольный орган в обязательном порядке должен быть создан в системе органов местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством контрольный орган муниципального образования не является одним из обязательных элементов структуры органов местного самоуправления. Введение данного органа в систему местного самоуправления обусловлено тем, что контроль расходования муниципальных финансов является одним из наиболее важных и проблемных вопросов развития муниципальных образований.

Однако, вопрос о необходимости наличия данного органа в системе местного самоуправления конкретного муниципального образования законодатель оставил на усмотрение населения муниципального образования. На данный факт было особо обращено внимание при вынесении Кассационного определения от 26 февраля 2007 г. Судебной коллегией по гражданским делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа при рассмотрении дела по кассационной жалобе Администрации МО город Ноябрьск на решение Ноябрьского городского суда от 09.01.2007г.¹⁴⁷

II. Контрольный орган муниципального образования является юридическим лицом.

Контрольный орган муниципального образования обладает организационной и функциональной независимостью в рамках задач, определенных Уставом муниципального образования, является юридическим лицом, имеет гербовую печать с полным наименованием на русском языке, официальный бланк со своим наименованием.

Правовой статус, структура, порядок деятельности, организация работы, распределение обязанностей между сотрудниками аппарата, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности определяются:

- 1) положением о контрольном органе муниципального образования, принимаемом местным представительным органом;
- 2) регламентом контрольного органа муниципального образования, утверждаемым его председателем.

III. Контрольный орган муниципального образования наделяется собственной компетенцией.

Полномочия контрольного органа, определенные в Уставе муниципального образования, распространяются на все органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия и учреждения муниципального образования, на муниципальные целевые бюджетные фонды.

Полномочия Контрольно-счетной палаты распространяются на банки, страховые компании, финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные организации и объединения независимо от организационно-правовой формы, если они получают, перечисляют, иным образом используют средства из бюджета муниципального образования или используют муниципальную собственность, а также имеют

¹⁴⁷ [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://ngcourt.Noiaabrsk.ru>. Дата обращения: 13.01.2010.

предоставленные местным представительным органом налоговые и иные льготы и преимущества.

К компетенции контрольного органа муниципального образования относятся:

1) организация и осуществление контроля за законностью, рациональностью и эффективностью использования средств бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов органами местного самоуправления и организациями;

2) контроль за своевременностью и полнотой поступления средств в бюджет муниципального образования от использования муниципальной собственности;

3) контроль за исполнением доходной и расходной части бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

4) анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета муниципального образования и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

5) финансовая экспертиза проектов решений представительного органа муниципального образования о городском бюджете, об исполнении городского бюджета и иных правовых актов муниципального образования, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств городского бюджета или влияющие на его формирование и исполнение;

6) контроль по согласованию с соответствующими органами целевого использования федеральных средств и средств субъекта Российской Федерации, поступающих в муниципальное образование, в том числе для финансирования целевых программ;

7) контроль за прохождением денежных средств бюджета муниципального образования через финансово-кредитные учреждения;

8) регулярное представление местному представительному органу заключений и отчетов по результатам проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

IV. Контрольный орган муниципального образования имеет нормативно определенные состав и структуру.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования и состоит из председателя и сотрудников аппарата, являющихся муниципальными служащими. Структура и лимит его численности утверждается местным представительным органом. Соответствующее штатное расписание утверждает председатель контрольного органа муниципального образования в пределах средств на его содержание.

Председатель контрольного органа на конкурсной основе назначается на должность местным представительным органом сроком на пять лет и является должностным лицом местного самоуправления, работающим на постоянной основе. Решение о назначении председателя принимается местным представительным органом тайным голосованием большинством голосов от установленного числа депутатов.

Требования к председателю контрольного органа муниципального образования:

1) может быть гражданин Российской Федерации, отвечающий требованиям, предусмотренным муниципальным положением «О проведении конкурса на замещение муниципальной должности муниципальной службы председателя контрольного органа муниципального образования»;

2) не может состоять в родственных отношениях с Главой муниципального образования, Главой Администрации муниципального образования и руководителем Финансового управления муниципального образования;

3) не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Законодательного Собрания Субъекта РФ, местного представительного органа;

4) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Функции председателя контрольного органа муниципального образования:

1) представляет контрольный орган в органах государственной власти, органах местного самоуправления, судебных органах, иных организациях;

2) осуществляет руководство деятельностью контрольного органа и организует ее работу;

3) утверждает программы и планы проверок и ревизий, проводимых контрольным органом на текущий период;

4) организует ревизии и проверки в пределах компетенции контрольного органа, принимает непосредственное участие в проверках и ревизиях, утверждает акты ревизий и проверок, проведенных сотрудниками;

5) в соответствии с установленным порядком направляет сотрудников для участия в проверках и ревизиях, проводимых иными контрольно-ревизионными органами;

6) осуществляет подготовку заключения по проекту бюджета муниципального образования на очередной финансовый год и по исполнению бюджета за год;

7) утверждает смету расходов на содержание контрольного органа, штатное расписание контрольного органа и должностные инструкции сотрудников;

8) осуществляет прием и увольнение сотрудников аппарата контрольного органа с предварительным уведомлением местного представительного органа;

9) заключает гражданско-правовые договоры со специалистами, экспертами, аудиторами, привлекаемыми для участия в проверках и обследованиях;

10) готовит и направляет исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления и руководителям проверенных организаций представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений;

11) анализирует итоги контрольно-ревизионной деятельности за год, обобщает и исследует причины выявленных нарушений и отклонений в бюджетном процессе муниципального образования, разрабатывает предложения по совершенствованию нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам;

12) представляет Главе муниципального образования и местному представительному органу отчеты о работе, заключения по проекту бюджета и об исполнении бюджета, отчеты о результатах ревизий и проверок.

Председатель имеет право принимать участие в заседаниях местного представительного органа, его постоянных комиссиях и рабочих группах, заседаниях администрации муниципального образования. Он несет персональную ответственность за деятельность контрольного органа. По истечении срока своих полномочий председатель продолжает исполнять свои обязанности до утверждения нового председателя. На время отсутствия председателя (отпуск, командировка, болезнь), исполнение обязанностей председателя возлагается на одного из сотрудников по распоряжению председателя.

Аппарат контрольного органа муниципального образования

Права, обязанности и ответственность сотрудников контрольного органа определяются должностной инструкцией. В служебные обязанности сотрудников входит непосредственное участие в контрольно-ревизионных, экспертно-аналитических, информационных и иных мероприятиях в пределах компетенции контрольного органа, а именно:

1) проверка достоверности отчетных сведений проверяемой организации (по вопросу, порученному руководителем контрольного органа в соответствии с планом) путем сверки с регистрами синтетического и аналитического учета и первичными документами;

2) проверка обоснованности формирования доходов или произведения расходов (по данным учредительных документов, хозяйственных договоров, первичных документов и т.д.).

- 3) анализ исполнения смет расходов проверяемых учреждений, выявление отклонений, установление причин отклонений;
- 4) анализ практического применения решений местного представительного органа (касающихся проверяемого вопроса);
- 5) подготовка предложений по устранению нарушений, выявленных при проверке (касающихся проверяемого вопроса);
- 6) проведение анализа исполнения бюджета (по конкретным вопросам, порученным руководителем контрольного органа) в ходе подготовки заключения по исполнению бюджета муниципального образования.

V. Контрольный орган муниципального образования функционирует в специфических формах деятельности.

При осуществлении своих функций контрольный орган муниципального образования проводит следующие контрольные мероприятия:

- 1) **ревизии** – в целях определения законности и эффективности использования средств городского бюджета;
- 2) **проверки** – в целях оперативного выявления положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию контрольного органа муниципального образования, для определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения ревизии.

Комплексные ревизии и тематические проверки проводятся по месту расположения проверяемых объектов, либо по согласованию с руководством объекта, документы представляются в контрольный орган муниципального образования (под расписку). Сроки, объемы и способы проведения ревизий и проверок контрольный орган устанавливает самостоятельно в соответствии с регламентом.

В ходе проведения ревизий и проверок на основе документального подтверждения законности производственно-хозяйственной деятельности, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота взаимных платежей проверяемого объекта и бюджета муниципального образования. По итогам проведения ревизии или проверки составляется акт (справка), за достоверность которого сотрудники контрольного органа несут персональную ответственность.

При проведении ревизий и проверок сотрудники контрольного органа не имеют права вмешиваться в оперативную деятельность проверяемых объектов, а также предавать гласности свои выводы до завершения ревизии (проверки) и оформления ее результатов в виде акта. Отчет контрольного органа, содержащий результаты проведенной ревизии или проверки, направляется местному представительному органу, Главе муниципального образования, а также другим заинтересованным органам и организациям по усмотрению председателя контрольного органа.

Сотрудники контрольного органа и привлеченные к ее работе специалисты могут использовать данные, полученные в ходе ревизий и проверок, только при выполнении работ, поручаемых председателем контрольного органа.

По результатам проведенных контрольных мероприятий контрольный орган направляет исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, руководителям проверяемых организаций **представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного муниципальному образованию ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ, Субъекта РФ, нормативных правовых актов местного самоуправления.**

Представление контрольного органа должно быть рассмотрено не позднее 20 дней со дня его получения, если иные сроки не указаны в представлении. О принятом по представлению решении и о мерах по его реализации контрольный орган уведомляется незамедлительно.

Израсходованные получателями средства бюджета муниципального образования и целевых бюджетных фондов незаконно или не по целевому назначению, а также доходы, полученные от пользования ими, подлежат возмещению в бюджет муниципального образования в течение финансового года по распоряжению Главы муниципального образования. В случаях выявления при проведении проверки или ревизии хищения денежных или материальных средств, а также иных злоупотреблений контрольный орган незамедлительно передает материалы проверки или ревизии в правоохранительные органы.

Кроме того, в процессе реализации задач, возложенных на контрольный орган, он **проводит анализ и дает заключения:**

- 1) по проекту бюджета, обоснованности его доходных и расходных статей;
- 2) по результатам внешней проверки отчета об исполнении бюджета;
- 3) по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствованию бюджетного процесса в муниципалитете;
- 4) по проектам нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение местного представительного органа;
- 5) по проектам целевых программ, на финансирование которых используются средства муниципального бюджета и целевых бюджетных фондов.

По другим вопросам, входящим в его компетенцию, контрольный орган **осуществляет подготовку и представление заключений или письменных ответов** на основании:

- 1) поручений местного представительного органа, оформленных соответствующими решениями;
- 2) запросов постоянных комиссий местного представительного органа;
- 3) запросов депутатов местного представительного органа;
- 4) запросов Главы муниципального образования.

Решение о рассмотрении запроса и подготовке заключения или об отказе от рассмотрения запроса принимается председателем контрольного органа. В случае отказа председатель возвращает запрос с указанием причин отказа. Заключения контрольного органа не могут содержать политических оценок решений, принимаемых муниципальными представительными или исполнительными органами по вопросам их ведения.

VI. Контрольный орган муниципального образования и его сотрудники наделяются определенными гарантиями деятельности.

Гарантии контрольного органа по получению информации:

1) органы местного самоуправления и организации, на которых распространяются полномочия контрольного органа, обязаны представить по его запросам информацию, необходимую для обеспечения его деятельности;

2) по требованию контрольного органа коммерческие банки и иные кредитно-финансовые учреждения обязаны предоставлять в установленных действующим законодательством случаях необходимые документальные подтверждения операций и состояния счетов проверяемых объектов;

3) остальные организации обязаны предоставлять по требованию контрольного органа справки и копии документов по операциям и расчетам с ними;

4) в целях обеспечения контроля за исполнением бюджета муниципального образования, подготовки и представления заключений об исполнении бюджета финансовое управление администрации представляет в контрольный орган информацию об исполнении бюджета муниципального образования.

Отказ или уклонение должностных лиц указанных выше органов и организаций от своевременного предоставления необходимой информации или документации по требованию контрольного органа, а также предоставление искаженной и ложной

информации влечет за собой ответственность, установленную действующим законодательством.

Организационные гарантии контрольного органа:

1) законные требования председателя и сотрудников контрольного органа, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными для органов местного самоуправления и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности;

2) председатель и сотрудники контрольного органа при выполнении своих служебных обязанностей имеют право на основании служебного удостоверения:

а) беспрепятственно посещать органы местного самоуправления, организации независимо от форм собственности, в том числе кредитно-банковской системы;

б) знакомиться в полном объеме со всей документацией, охватывающей весь период деятельности проверяемого объекта, необходимой при проведении контрольного мероприятия;

в) совместно с уполномоченными на это органами опечатывать кассы, кассовые и служебные помещения, склады и архивы, а при обнаружении подделок, подлогов, хищений и злоупотреблений изымать необходимые документы, оставляя в делах акт изъятия и опись изъятых документов.

3) руководители проверяемых объектов обязаны создавать необходимые условия для работы сотрудников контрольного органа, проводящих проверку, предоставлять им необходимые помещения, транспортные средства, средства связи, обеспечивать оргтехникой и иными техническими средствами;

4) правоохранительные органы в пределах своих полномочий оказывают содействие сотрудникам контрольного органа для выполнения ими служебных обязанностей.

Невыполнение законных требований председателя и сотрудников контрольного органа, а также действия, препятствующие исполнению возложенных на них обязанностей, влекут за собой ответственность в установленном законом порядке.

Материальные и социальные гарантии сотрудников контрольного органа:

1) воздействие на сотрудников контрольного органа целью воспрепятствовать исполнению ими своих служебных обязанностей или добиться принятия решения в чью-либо пользу, насильственные действия, оскорбления, а равно клевета, либо распространение искаженной информации о выполнении ими служебных обязанностей, влекут ответственность, установленную федеральным и областным законодательством;

2) председатель контрольного органа обладает гарантиями профессиональной независимости. Он может быть досрочно освобожден от должности решением местного представительного органа в порядке, предусмотренном Уставом муниципального образования, помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде и муниципальной службе, в случаях:

а) однократного грубого нарушения трудовых обязанностей, если за такое решение проголосует не менее двух третей от избранного числа депутатов местного представительного органа;

б) вступления в законную силу решения суда о признании его недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявления его умершим;

в) совершения преступления (основанием может служить вступивший в законную силу приговор суда о признании председателя контрольного органа виновным в совершении преступления);

3) деятельность контрольного органа не может быть приостановлена в связи с прекращением деятельности местного представительного органа;

4) председателю контрольного органа устанавливается денежное содержание в размере должностного оклада и соответствующих надбавок к нему председателя органа муниципального финансового контроля, предусмотренных нормативным правовым актом Субъекта РФ;

5) денежное содержание сотрудников контрольного органа устанавливается в порядке, установленном нормативным правовым актом Субъекта РФ для лиц, замещающих муниципальные должности муниципальной службы в органах местного самоуправления;

6) денежное содержание председателя и сотрудников контрольного органа индексируется в размерах и в сроки, предусмотренные для муниципальных служащих;

7) на председателя и сотрудников контрольного органа, замещающих муниципальные должности муниципальной службы, распространяются социальные гарантии и ограничения, предусмотренные федеральным законодательством для муниципальных служащих;

8) в случае гибели (смерти) сотрудника контрольного органа в связи с осуществлением служебной деятельности семье погибшего или его иждивенцам выплачивается единовременное пособие в размере 50 должностных окладов погибшего из средств бюджета муниципального образования;

9) при причинении сотруднику контрольного органа в связи с осуществлением служебной деятельности вреда ему выплачивается единовременное пособие за счет средств бюджета муниципального образования:

а) в случае полной утраты профессиональной трудоспособности – в размере 20 должностных окладов;

б) при частичной утрате трудоспособности – в размере 5 должностных окладов.

VII. В пределах своей компетенции контрольный орган муниципального образования взаимодействует с другими контрольными органами.

Контрольный орган для решения стоящих перед ним задач вправе взаимодействовать с финансовыми, налоговыми, правоохранительными, таможенными органами, подразделениями внутриведомственного контроля коммерческих и некоммерческих организаций.

При проведении проверок, ревизий и обследований контрольный орган вправе привлекать к участию в проводимых им мероприятиях другие контрольные органы и их представителей, а также на договорной основе – аудиторские службы, отдельных специалистов.

Муниципальный контрольный орган может использовать материалы других контрольных органов по итогам проведенных ими проверок и ревизий. При этом контрольный орган должен обеспечивать режим использования указанных материалов, предусмотренный в предоставившей их организации.

Муниципальный контрольный орган поддерживает связь с контрольным органом Субъекта РФ, контрольными органами других муниципальных образований, заключает с ними соглашения о сотрудничестве и взаимных проверках. Он может быть участником ассоциаций контрольных органов, включая международные. Условия и порядок участия определяются местным представительным органом.

Для обеспечения решения в полной мере задач контрольного органа необходимо наделить его соответствующими полномочиями. Самое первое полномочие закреплено той же ст. 38 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции. Однако таких полномочий явно недостаточно, поэтому есть необходимость дополнить их, взяв за основу положение о контрольном органе г. Томска¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Положение о муниципальном финансовом контроле в г. Томске. Утверждено решением Томской городской Думы от 23 декабря 2003 г. № 539 // [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.tomskfm.ru/news/news.php?id=6142&&rid=13>. Дата обращения: 13.01.2010.

Во-первых, необходимо указать право документальных проверок всех получателей бюджетных средств. Сюда же относятся муниципальные предприятия даже в том случае, когда они не являются получателями бюджетных средств. Во-вторых, контрольному органу должно быть предоставлено право доступа к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности, а так же право проверки его учета и инвентаризации для обеспечения сохранности и контроля за его перемещением. В-третьих, неотъемлемыми должны является и полномочия, касающиеся выявленных нарушений. Они вызваны необходимостью наделения контрольного органа своими механизмами воздействия на объекты финансового контроля. Так, например, право обращаться в правоохранительные органы по фактам выявленных нарушений, связанных с причинением вреда бюджету и муниципальной собственности как, например, хищение, растрата, недостачи, подделки, подлог и другие.

По мере необходимости, список полномочий может быть расширен, но только в пределах компетенции и задач контрольного органа.

Таким образом, представленная модель контрольного органа является наиболее эффективной и работоспособной для достижения целей, поставленных перед финансовым контролем в муниципальных образованиях. Введение такой модели в действие призвано обеспечить решение многих проблем (коррупции, злоупотребления властью, нецелевое использование бюджета и иные должностные нарушения, связанные с использованием средств бюджета), обеспечить наиболее полный контроль во всех сферах связанных с финансами муниципалитета.

Но до настоящего времени количество контрольных органов построенных на основе подобной модели очень мало, несмотря на все ее преимущества. Этому мешает целый ряд проблем, накопившихся в этой сфере. Как справедливо указывает Е.С. Шугрина¹⁴⁹, к ним относятся: законодательные, финансовые и организационные Попробуем рассмотреть их.

Суть законодательных проблем заключается в отсутствии как таковой нормативной базы, регулирующей деятельность контрольного органа. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не способен в полной мере удовлетворить и обеспечить бесспорность применения норм. Предусмотренная в нем возможность самостоятельного выбора включения или не включения в систему органов самоуправления контрольного органа часто решается в пользу отсутствия такого органа, хотя, исходя из практики, наличие его в структуре крайне необходимо. Контрольный орган должен быть обязательным в структуре органов, наравне с администрацией и представительным органом, его целесообразность не раз уже доказана. Поэтому перед законодательством должна быть поставлена задача о создании императивной нормы. Кроме того, в указанном Федеральном законе содержится весьма малое количество норм, и недостаточность нормативной базы очевидна. Несомненно, что законодатель не может полностью указывать на четко-определенную структуру контрольного органа, поскольку это снижает самостоятельность местного самоуправления, однако создание базовых принципов, основных задач и полномочий уже будет способствовать повышению его действенности.

Другой проблемой является проблема финансового и организационного обеспечения при создании контрольного органа. Особенно остро эта проблема стоит в малых городах с незначительным размером бюджета, который часто не позволяет содержать контрольный орган. Кроме того, объем бюджета не столь значителен, поэтому полноценный контроль не является столь необходимыми он может осуществляться на непостоянной основе. Выходом из такой ситуации, когда финансово невозможно или нецелесообразно создание полноценного контрольного органа в таких малых городах, является заключение договоров на осуществление контрольных функций, например, с контрольно-ревизионными органами субъекта или же создание над несколькими муниципалитетами

¹⁴⁹ Шугрина Е.С. Некоторые особенности контроля внутри муниципального образования(муниципальный контроль) // Муниципальное право. – 2008. – №1 – С. 51.

так же на договорной основе единого контрольного органа. Что же касается крупных муниципальных образований, то перед ними проблем финансового и организационного характера не стоит. В связи с этим, а так же учитывая высокую важность их бюджета, предполагается, что в их структуре наличие полноправного контрольного органа обязательно.

Таким образом, накопившиеся проблемы очевидны. Из вышесказанного исходит явная необходимость обязательного создания контрольного органа для осуществления финансового контроля в каждом муниципальном образовании, что должно быть закреплено законодательно.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ТЕМЕ

1. Перечислите формы и методы контроля представительного органа за деятельностью муниципальных исполнительных органов.
2. Укажите основания для удаления Главы муниципального образования в отставку.
3. Какие нормативно-правовые акты регулируют институт оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления?
4. За какие действия возможно привлечение должностных лиц к административной ответственности?
5. Перечислите задачи контроля представительных органов.
6. Перечислите полномочия депутата представительного органа.
7. Для каких целей образуется контрольный орган муниципального образования?
8. Перечислите порядок образования контрольного органа муниципального образования.
9. Назовите юридические признаки, характеризующие правовое положение контрольного органа муниципального образования.
10. Укажите причины введение контрольного органа муниципального образования в систему местного самоуправления.
11. Чем обусловлен правовой статус, структура, порядок деятельности, организация работы распределение обязанностей между сотрудниками аппарата, порядок ведения дел, подготовки и проведения мероприятий всех видов и форм контрольной и иной деятельности?
12. Раскройте компетенцию контрольного органа муниципального образования.
13. Перечислите функции председателя контрольного органа муниципального образования.
14. Укажите формы деятельности контрольного органа муниципального образования.
15. Назовите гарантии деятельности, которыми наделяется контрольный орган муниципального образования.
16. С какими контрольными органами взаимодействует контрольный орган муниципального образования?

§ 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Непосредственная приближенность системы местного самоуправления к населению обуславливает необходимость постоянного прямого контроля со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления и в первую очередь за деятельностью муниципальных исполнительных органов. Как отмечают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, в уставе муниципального образования могут быть закреплены различные формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенной формой такого контроля являются отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением¹⁵⁰. Однако, как указывается многими исследователями местного самоуправления, к примеру В.В. Куликовым¹⁵¹, Е.С. Шугриной¹⁵², В.А. Баранчиковым¹⁵³, эффективное осуществление постоянного прямого контроля со стороны населения в настоящее время является достаточно проблематичным ввиду отсутствия действенных механизмов реализации. Конечно, контрольные механизмы со стороны населения за деятельностью органов местного самоуправления необходимо совершенствовать, но при этом нельзя полностью отдавать муниципальные образования на произвол местных властей. Таким образом, одной из форм контроля со стороны населения может послужить общественный контроль.

Общественный контроль за осуществлением местного самоуправления вправе осуществлять политические партии, различные 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 государства и органов местного самоуправления. Поэтому их контрольная деятельность, как правило, не обладает правовым властным характером, а носит общественный характер. Общественный контроль использует прежде всего меры общественного воздействия, а также обжалование противоправных решений и действий (бездействий) виновных органов и должностных лиц местного самоуправления в суды, правоохранительные органы, а также в муниципальные органы в порядке подчиненности. Общественный контроль, как государственный и муниципальный контроль, опирается прежде всего на правовые основы.

Необходимо обратить внимание на то, что законодательство и практика предоставляют гражданам и общественным объединениям довольно широкий круг вопросов для осуществления местного самоуправления и контроля за ним через муниципальные исполнительные органы и их должностных лиц. Среди этих форм: правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опросы граждан, собрания (конференции) граждан, письменные и устные обращения граждан в органы местного самоуправления, наказания избирателей, народное обсуждение проектов муниципальных правовых актов, отчеты депутатов перед избирателями, отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. О необходимости выявления и учета мнения населения для осуществления местного самоуправления и контроля обращает внимание в своей работе Е.С. Шугрина¹⁵⁴. Следует обратить внимание на то, что практика применения указанных форм активно используется в муниципальных образованиях. В качестве примера, подтверждающего общественный контроль за деятельностью

¹⁵⁰ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учеб. для вузов по специальности «Юриспруденция» / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев; Моск. гос. юрид. акад. М.: Юрист, 2001. С. 648.

¹⁵¹ Куликов В.В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 13.

¹⁵² Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. М., 2000. С. 67.

¹⁵³ Баранчиков В.А. Муниципальное право. М., 2000. С. 189.

¹⁵⁴ Шугрина Е.С. Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлении. Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16. – С. 24.

муниципальных исполнительных органов можно привести сообщение главы муниципального образования «Миасский городской округ» Челябинской области о проведении публичных слушаний, опубликованное в газете «Миасский рабочий»¹⁵⁵, а также опубликование в газете «Южноуралец» отчета Главы администрации муниципального образования «Чебаркульский муниципальный район» Челябинской области об итогах социально экономического развития Чебаркульского муниципального района за 2007 год»¹⁵⁶.

Многие общественные объединения, исходя из своих уставных целей и действующего законодательства, наделены правом осуществлять специальный контроль в отдельных сферах деятельности. Вот лишь некоторые примеры. Согласно ч. 2, ст. 19 Федерального закона от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹⁵⁷ профсоюзные организации имеют право осуществлять контроль за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, вправе создавать в этих целях собственные инспекции труда. Соответственно профсоюзные организации, созданные в муниципальных исполнительных органах имеют возможность осуществлять контроль за деятельностью должностных лиц муниципальных исполнительных органов.

Контрольными полномочиями в соответствии с ч. 2 ст. 45 Закона от 07 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹⁵⁸ наделены общественные объединения потребителей, которые вправе проводить независимую экспертизу качества и безопасности товаров (работ, услуг) и проверять соблюдение прав потребителей и правил всех видов обслуживания. Таким образом, осуществляется контроль за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений, которые подчинены исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления, отвечающими за деятельность указанных муниципальных предприятий и учреждений. В качестве примера можно привести обязанность муниципальных исполнительных органов по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения.

Общественные организации, основными уставными целями которых является охрана окружающей среды, вправе организовывать и проводить общественную экологическую экспертизу в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁵⁹, тем самым осуществляя контроль за деятельностью муниципальных исполнительно-распорядительных органов, в обязанность которых входит организация мероприятий по охране окружающей среды.

Примером привлечения общественных организаций по контролю за деятельностью муниципальных исполнительных органов является следующее предложение Общественной палаты Челябинской области: «Рекомендовать органам местного самоуправления привлекать общественные организации Челябинской области к выработке решений по эффективному использованию бюджетных средств»¹⁶⁰.

О необходимости общественного контроля высказывается и ряд ученых. Приведем точку зрения одного из специалистов по проблемам контроля, ученого В.Н. Гаращук, который, говоря об общественном контроле как деятельности различных общественных организаций, считает, 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

¹⁵⁵ Миасский рабочий. – 2008. – 26 марта.

¹⁵⁶ Южноуралец. – 2008. – 31 января.

¹⁵⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 148.

¹⁵⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766.

¹⁵⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

¹⁶⁰ Заключение Общественной палаты Челябинской области от 17 апреля 2008 года № 54 // Южноуральская панорама. – 2008. – 24 апреля.

деятельность контролируемого и право самостоятельно привлекать его к правовой ответственности»¹⁶¹. Вряд ли корректно общественные структуры (профсоюзы, движения, объединения и т.п.) не считать контрольными по одной лишь причине, что они не наделены теми признаками, которые указал В.Н. Гаращук. На то он и общественный контроль, чтобы путем применения специфических прав контролировать деятельность органов местного самоуправления и в первую очередь муниципальных исполнительных органов местного самоуправления.

В качестве реализации общественного контроля можно создать общественный орган по контролю за деятельностью органов местного самоуправления и в первую очередь за деятельностью муниципальных исполнительных органов – общественную палату, по принципу образования Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации.

Для изучения порядка формирования и деятельности общественной палаты муниципального образования рассмотрим основы организации и деятельности Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов Российской Федерации.

Правовой статус Общественной палаты РФ, основные принципы ее формирования и деятельности определяются Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁶². Согласно Закону Общественная палата является организационной формой взаимодействия граждан России с федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов населения, защиты прав граждан и их объединений при проведении государственной политики, осуществления общественного контроля деятельности органов публичной власти.

Общественная палата наделена консультативно-совещательными полномочиями, а ее решения имеют рекомендательный характер. На Общественную палату РФ возлагаются задачи согласования интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов организации гражданского общества.

Указанные задачи решаются Общественной палатой РФ путем:

- проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

- осуществления общественного контроля деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления;

- обобщения опыта существующих общественных инициатив, выдвижения гражданских инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, проведения гражданских форумов и слушаний по актуальным вопросам общественной жизни;

- выработки рекомендаций при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества, публикации ежегодного доклада о состоянии гражданского общества в России, оказания информационной, методической и иной поддержки общественным палатам, созданным в субъектах РФ.

Общественная палата РФ формируется сроком на два года из граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, представителей

¹⁶¹ Гаращук В.Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления // Проблемы законности. Харьков. 1998. С. 107.

¹⁶² Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 № 32-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

общероссийских, региональных и межрегиональных общественных объединений. Формирование Общественной палаты РФ происходит в три этапа.

На первом этапе Президент Российской Федерации по результатам проведения консультаций с общественными объединениями, объединениями некоммерческих организаций, российскими академиями наук, творческими союзами определяет кандидатуры 42 граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом, и предлагает им войти в состав Общественной палаты.

На втором этапе происходит включение в состав Общественной палаты 42 представителей общероссийских общественных объединений – по одному от каждого объединения (политические партии не вправе делегировать своих членов для участия в работе палаты). Решение об их приеме принимают члены палаты, утвержденные Президентом РФ, на основании установленной ими процедуры конкурсного отбора.

На последнем этапе члены Общественной палаты РФ, утвержденные Президентом России, совместно с представителями общероссийских общественных объединений принимают в состав палаты 42 представителя региональных и межрегиональных общественных объединений – по одному от каждого. Выбор таких представителей осуществляется путем голосования из числа кандидатур, определенных на конференциях, проведенных в федеральных округах (из расчета по шесть представителей от одного федерального округа).

Закон устанавливает ограничения, связанные с членством в Общественной палате РФ, являющиеся результатом стремления создать ее как аполитичное негосударственное формирование. Так, в работе палаты помимо представителей политических партий не могут принимать участие лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, занимающие выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления. Не допускается объединение членов Общественной палаты по принципу национальной, религиозной, региональной или партийной принадлежности.

Представляется, что в целом деятельность Общественной палаты имеет конструктивный характер. Нельзя не согласиться с тем, что деятельность органов государственной власти становится намного эффективнее, когда в государственном управлении задействованы институты гражданского общества, в числе которых значимое место принадлежит общественным и некоммерческим объединениям.

По принципу деятельности Общественной палаты РФ во многих субъектах РФ созданы общественные палаты субъектов РФ. В большинстве законов субъектов Российской Федерации, регулирующих деятельность региональных общественных палат, содержатся специальные главы, посвященные их взаимодействию с органами государственной власти. Предполагаются разные формы взаимодействия.

Так, например, в соответствии со ст. 4 Закона Орловской области¹⁶³ к формам взаимодействия относятся: участие представителей органов государственной власти и местного самоуправления в работе конференций, Совета, заседаниях комиссий и иных рабочих органов Общественной палаты; участие представителей Общественной палаты в заседаниях Орловского областного Совета народных депутатов, комитетов Орловского областного Совета народных депутатов, в заседаниях коллегии области и иных органов исполнительной власти области, в работе органов местного самоуправления; проведение совместных слушаний и круглых столов по обсуждению и выработке путей разрешения общественно важных проблем, а также совместное участие в иных мероприятиях, имеющих общественное значение.

Исходя из вышеизложенного, в целях реализации полномочий Общественная палата в рамках взаимодействия с органами государственной власти и органами местного

¹⁶³ Закон Орловской области от 08 декабря 2008 г. № 851-ОЗ «Об Общественной палате Орловской области» // Орловская правда. – 2008. – № 202. – 11 декабря.

самоуправления Орловской области вправе получать информацию о планах законодательной деятельности Орловского областного Совета народных депутатов, правотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления Орловской области, времени и месте рассмотрения проектов законов и иных нормативных правовых актов области, проектов муниципальных правовых актов, имеющих общественное значение, а также проектов законов области и нормативных правовых актов органов государственной власти области, проектов муниципальных правовых актов, имеющих общественное значение, для проведения общественной экспертизы; проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, проектов законов области и нормативных правовых актов органов исполнительной власти области, проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления; разрабатывать проекты законов области, проекты нормативных правовых актов органов государственной власти области, проекты муниципальных правовых актов (поправки к имеющимся актам) по вопросам, имеющим общественное значение; приглашать руководителей (представителей) органов государственной власти области и органов местного самоуправления на мероприятия, проводимые Общественной палатой; направлять запросы в органы государственной власти области, органы местного самоуправления области, иные учреждения, организации и предприятия.

В ряде региональных законов содержатся дополнительные формы взаимодействия. Например, Закон Брянской области¹⁶⁴ в ст. 12 (п. 1) относит к ним право палаты субъекта ходатайствовать перед органами государственной власти Брянской области о награждении физических и юридических лиц почетными званиями, наградами высших органов государственной власти Брянской области.

Региональные законы также могут определять и порядок взаимодействия общественных палат не только с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но и со структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти. Так, в соответствии со ст. 20 Закона Томской области «Об Общественной палате» предусматривается участие представителей Общественной палаты в работе Государственной Думы Томской области, органов исполнительной власти Томской области, а также структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти на территории Томской области. Порядок участия членов Общественной палаты в заседаниях коллегий структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти на территории Томской области определяется по согласованию с руководителем данного структурного подразделения и Главным федеральным инспектором Российской Федерации в Томской области.

Региональное законодательство содержит процедуры участия членов палат в работе органов законодательной и исполнительной власти. В соответствии со ст. 191 Закона Пермского края «Об Общественной палате» Законодательное собрание Пермского края обеспечивает присутствие на своих заседаниях и заседаниях комитетов и комиссий Законодательного собрания членов Общественной палаты, направленных Общественной палатой или Советом Общественной палаты¹⁶⁵.

Правительство Пермского края также обеспечивает присутствие на своих заседаниях членов Общественной палаты, направленных Общественной палатой или Советом Общественной палаты. Другие органы исполнительной власти Пермского края обеспечивают присутствие на заседаниях коллегиальных органов при данных органах исполнительной власти Пермского края членов Общественной палаты, направленных Общественной палатой или Советом Общественной палаты.

¹⁶⁴ Закон Брянской области от 14 декабря 2006 г. № 120-3 «Об Общественной палате Брянской области» // Информационный бюллетень «Официальная Брянщина». – 2006. – № 20. – 30 декабря.

¹⁶⁵ Закон Пермского края от 13 января 2009 г. № 381-ПК «Об Общественной палате Пермского края» // Рос. газета. – № 6. – 2009. – 20 января.

Органы местного самоуправления также обеспечивают присутствие на заседаниях коллегиальных органов при данных органах местного самоуправления членов Общественной палаты, направленных Общественной палатой или Советом Общественной палаты.

При этом количество членов Общественной палаты, направленных Общественной палатой или Советом Общественной палаты для участия в пленарном заседании, в работе комитета или комиссии Законодательного собрания, в заседаниях Правительства Пермского края, коллективных органов при органах исполнительной власти Пермского края, органов местного самоуправления, не может превышать двух человек.

Кроме того, Совет Общественной палаты может предложить для введения в состав коллегиального органа исполнительной власти Пермского края не более одного члена Общественной палаты.

В целях повышения эффективности взаимодействия органы государственной власти субъектов и Общественные палаты субъектов подписывают дополнительные соглашения. Так, в соответствии со ст. 2 Соглашения «О взаимодействии Правительства Республики Коми и Общественной палаты Республики Коми» Правительство Республики Коми принимает на себя обязанности по оказанию содействия Общественной палате Республики Коми при взаимодействии с органами государственной власти Республики Коми в организации консультаций между органами государственной власти и Общественной палатой Республики Коми по актуальным вопросам социально-экономического развития и общественно-политической обстановки, а также в организации различных мероприятий с участием представителей Общественной палаты Республики Коми; по обеспечению Общественной палаты Республики Коми соответствующими информационными, аналитическими и другими материалами по вопросам социально-политического развития Республики Коми, текущей деятельности органов государственной власти Республики Коми, а также возможностью присутствия на заседаниях Правительства Республики Коми, других мероприятиях органов государственной власти Республики Коми представителя Общественной палаты Республики Коми в соответствии с Регламентом Правительства Республики Коми¹⁶⁶

В свою очередь, Общественная палата Республики Коми принимает на себя обязанности по взаимодействию общественных объединений Республики Коми, заинтересованных в развитии гражданского общества, на основе поиска взаимоприемлемых решений, обеспечения учета общественного мнения и связи между общественными объединениями и органами государственной власти Республики Коми, повышению роли общественных объединений в процессе разработки и принятия решений органами государственной власти Республики Коми и разработке рекомендаций и предложений для органов государственной власти Республики Коми.

Соглашение Республики Дагестан «О взаимодействии» предусматривает совместные меры, которые включают в себя внедрение в практику общественного контроля за деятельностью органов исполнительной власти Республики Дагестан; дальнейшее совершенствование законодательства и организационного обеспечения института общественной экспертизы проектов законов Республики Дагестан, нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Дагестан и программ социально-экономического развития Республики Дагестан; согласование социально значимых решений органов исполнительной власти Республики Дагестан с институтами гражданского общества; создание в органах исполнительной власти Республики Дагестан общественных советов, призванных обеспечить взаимодействие населения с органами власти¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Соглашение от 05 января 2003 г. // URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения: 06.06.2010.

¹⁶⁷ Соглашение Правительства Республики Дагестан, Общественной палаты Республики Дагестан от 21 мая 2008 г. № 12 «О взаимодействии» // URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения: 06.06.2010.

В ряде соглашений, например «О взаимодействии Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с Общественной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югр», перечисляются формы взаимодействия, которые предполагают участие членов Общественной палаты в заседаниях Думы, ее профильных комиссиях и рабочих группах; участие депутатов Думы в заседаниях Общественной палаты, ее профильных комиссиях, рабочих экспертных группах, согласительных комиссиях, территориальных группах; проведение научно-практических конференций и семинаров по актуальным проблемам социально-экономического развития автономного округа, совершенствования его нормативно-правовой базы; проведение совместных пресс-конференций; проведение независимой экспертизы по основополагающим законопроектам социально-экономического характера; проведение анализа правоприменительной практики; обмен информацией по подготовке проектов нормативных правовых актов и их прохождение в исполнительных органах государственной власти автономного округа; обмен информацией по материалам правового характера, документам, связанным с осуществлением основной деятельности Общественной палаты и Думы; обмен опытом по созданию и обеспечению функционирования информационных систем, используемых в деятельности Общественной палаты и Думы; осуществление координации деятельности и оказание необходимой помощи по вопросам, возникающим во время взаимодействия, включая создание совместных рабочих групп. В соглашении предусмотрена возможность заключать дополнительные соглашения между профильными комиссиями Общественной палаты и Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры¹⁶⁸.

В функции большинства палат входит общественная экспертиза законопроектов и нормативно-правовых актов, в ряде палат (например, Алтайский край) предусмотрено участие представителей палат в разработке проектов нормативно-правовых актов¹⁶⁹. В некоторых субъектах за палатами закреплено право законодательной инициативы. Так, Закон Тверской области в ст. 2, ч. 3, предусматривает за Общественной палатой такое право. Пункт 3 статьи 2 (в части, касающейся реализации Общественной палатой права законодательной инициативы в Законодательном собрании Тверской области) вступает в силу после вступления в силу поправок к Уставу Тверской области в части наделения Общественной палаты правом законодательной инициативы в Законодательном собрании Тверской области¹⁷⁰.

Кроме того, Общественная палата вправе вносить предложения при разработке планов законопроектной деятельности, проектов иных нормативных правовых актов Тверской области и участвовать в обеспечении общественного контроля за их выполнением. Особой формой взаимодействия государственных органов и общественных палат являются доклады Общественных палат, в соответствии со ст. 24 п. 1 Закона Тверской области ежегодный доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Тверской области. Общественная палата подготавливает ежегодный доклад о состоянии гражданского общества в Тверской области, который содержит итоги работы Общественной палаты, анализ состояния гражданского общества в Тверской области, формы и методы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, государственных органов и органов местного самоуправления, иных форм взаимодействия общества и власти. Ежегодный доклад Общественной палаты направляется Губернатору Тверской области, Законодательному собранию Тверской

¹⁶⁸ Соглашение «О взаимодействии Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры с Общественной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (заключено 15 февраля 2007 г.) // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. 2007. № 2. Ст. 198

¹⁶⁹ Закон Алтайского края от 03 ноября 2005 г. № 87-ЗС «Об Общественной палате Алтайского края» // Алтайская правда. – 2005. – № 323–324. – 10 ноября.

¹⁷⁰ Закон Тверской области от 02 октября 2008 г. № 96-ЗО «Об Общественной палате Тверской области» // Тверские ведомости. – 2008. – № 41. – 39 октября.

области, Главному федеральному инспектору в Тверской области и Уполномоченному по правам человека в Тверской области.

Рекомендации, содержащиеся в Ежегодном докладе Общественной палаты, учитываются органами государственной власти при планировании и реализации социально-экономического культурного развития Тверской области.

Аналогичные нормы содержатся и в ст. 16 Закона Ярославской области «Об Общественной палате», согласно которой Общественная палата представляет доклад о состоянии гражданского общества в Ярославской области, формах и методах общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления, иных формах взаимодействия общества и власти. Ежегодный доклад Общественной палаты направляется Губернатору Ярославской области и Ярославской областной Думе и размещается на официальном сайте Общественной палаты, в телекоммуникационных сетях. По решению Общественной палаты ежегодный доклад может направляться в органы государственной власти и местного самоуправления¹⁷¹.

Ежегодный доклад Общественной палаты подлежит обязательному рассмотрению Ярославской областной Думой, Губернатором Ярославской области и органами местного самоуправления. Рекомендации, содержащиеся в докладе Общественной палаты, учитываются органами государственной власти Ярославской области и органами местного самоуправления при формировании и реализации социально-экономической политики и в деятельности указанных органов.

Важной функцией взаимодействия является общественный контроль за деятельностью исполнительных органов власти, который в соответствии со ст. 15 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры осуществляется в формах проведения общественного мониторинга хода реализации законов автономного округа, программ автономного округа, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти автономного округа, и подготовка рекомендаций органам государственной власти автономного округа по внесению изменений в нормативные правовые акты автономного округа; участия членов Общественной палаты в работе общественных советов при исполнительных органах государственной власти автономного округа, образуемых в порядке, установленном Губернатором Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также в заседаниях коллегий исполнительных органов государственной власти автономного округа, осуществляющих функции надзора¹⁷².

Так, например, одной из форм взаимодействия общественных палат субъектов и органов государственной власти является программа по реализации функции общественного контроля. В соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа общественный контроль – это деятельность Общественной палаты по проверке соответствия общим потребностям и согласованным интересам граждан, проживающих на территории автономного округа, действий органов государственной власти автономного округа или их должностных лиц, а также эффективности реализации ими правовых актов, осуществляемая в связи с обращениями граждан, общественных объединений и организаций.

В соответствии с Законом Общественная палата вправе осуществить мероприятия по проверке обращений граждан, общественных объединений и организаций, по результатам которых принять мотивированное решение в форме заключения, в котором выражается мнение Общественной палаты о законности отдельных действий конкретных органов

¹⁷¹ Закон Ярославской области от 07 октября 2008 г. № 50-3 «Об Общественной палате Ярославской области» // Губернские вести. – 2008. – № 87. – 10 октября.

¹⁷² Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 февраля 2006 г. № 33-ОЗ «Об Общественной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Новости Югры. – 2006. – № 32. – 25 марта.

государственной власти автономного округа или их должностных лиц и (или) эффективности реализации ими правовых актов.

В случае если Общественная палата придет к выводу о несоответствии общим потребностям и согласованным интересам граждан отдельных действий конкретных исполнительных органов государственной власти автономного округа или их должностных лиц и (или) неэффективности реализации ими правовых актов (далее - отрицательное заключение Общественной палаты, принятое по результатам общественного контроля), Общественная палата обращается к Губернатору автономного округа с предложением провести проверку и дать оценку действиям соответствующих исполнительных органов государственной власти автономного округа.

В случае принятия Общественной палатой отрицательного заключения по результатам общественного контроля отдельных действий (бездействия) Государственной Думы автономного округа Общественная палата обращается к Государственной Думе автономного округа с предложением дать оценку указанным действиям (бездействию). В свою очередь, Губернатор автономного округа, Государственная Дума автономного округа обязаны в течение тридцати дней с момента получения такого обращения направить в Общественную палату мотивированный ответ о результатах его рассмотрения. Предусматривается, что заключение Общественной палаты, принятое по результатам общественного контроля, подлежит опубликованию в окружных средствах массовой информации - периодических печатных изданиях.

Отрицательное заключение Общественной палаты, принятое по результатам общественного контроля, публикуется только вместе с текстом ответа Губернатора автономного округа, Государственной Думы автономного округа на обращение Общественной палаты.

В ряде законов, например Самарской области, Общественная палата вправе проводить общественный мониторинг реализации программ проектов законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, правовых актов органов местного самоуправления в целях оценки эффективности их применения, выявления недостатков и выработки рекомендаций по их устранению. При проведении общественного мониторинга члены Общественной палаты по предварительному согласованию вправе посещать органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также организации, полностью или частично финансируемые из областного или местного бюджетов¹⁷³.

Таким образом, законодательство ряда субъектов предусматривает самые разные формы и способы взаимодействия между общественными палатами и органами государственной власти и местного самоуправления. Именно от эффективности сотрудничества между ними зависит то, насколько государство и гражданское общество готовы к диалогу и сотрудничеству.

В качестве правозащитного института гражданского общества на уровне местного самоуправления могут достойно выступить общественные палаты как органы, призванные выполнять роль посредника между органами местного самоуправления и представителями различных социальных групп. А.А. Панов утверждает, что «Общественная палата должна стать местом проведения экспертизы ключевых государственных решений, имеющих общенациональное значение, осуществления гражданского контроля государственного аппарата, включая правоохранительные органы и специальные службы»¹⁷⁴. Подобные характеристики применимы и к общественным палатам местного самоуправления. В основу их правового статуса необходимо заложить нормы Федерального закона от 04 апреля 2005 г. «Об Общественной палате Российской Федерации» и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих деятельность общественных палат. Общественные

¹⁷³ Закон Самарской области от 11 февраля 2008 г. № 8-ГД «Об Общественной палате Самарской области» // Волжская коммуна. – 2008. – № 28(26071). – 14 февраля.

¹⁷⁴ Панов А.А. Общественная палата Российской Федерации как новый субъект гражданского общества // СПС «КонсультантПлюс».

палаты муниципальных образований должны стать организационной формой взаимодействия населения муниципального образования с органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов населения, защиты прав граждан и их объединений, осуществления общественного контроля деятельности органов публичной власти.

На общественные палаты муниципальных образований также необходимо возложить задачи согласования интересов граждан, общественных объединений, органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов местного значения, защиты прав и свобод граждан, демократических принципов организации гражданского общества.

Указанные задачи будут решаться общественными палатами путем:

- проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- осуществления общественного контроля деятельности органов местного самоуправления;
- обобщения опыта существующих общественных инициатив, выдвижения гражданских инициатив, направленных на реализацию конституционных прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, проведения гражданских форумов и слушаний по актуальным вопросам общественной жизни;
- выработки рекомендаций при определении приоритетов в области поддержки общественных объединений на уровне местного самоуправления, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества, публикации ежегодного доклада о состоянии гражданского общества конкретного муниципального образования.

Подобные общественные органы уже существуют в некоторых муниципальных образованиях. В качестве примера можно привести деятельность Общественной палаты Снежинского городского округа Челябинской области¹⁷⁵. Так в соответствии со ст.1 Положения об Общественной палате города Снежинска: «1. Общественная палата г. Снежинска (далее по тексту - Палата) – добровольная независимая общественная организация, сформированная с целью содействия развитию институтов гражданского общества и способствовать более полному учету интересов населения городского округа при реализации органами местного самоуправления своих полномочий». Общественная палата Снежинского городского округа решает следующие задачи:

- 1) выработка рекомендаций органам и должностным лицам местного самоуправления г. Снежинска при определении приоритетов в процессе планирования развития города и бюджетного планирования, а также по наиболее значимым социально-экономическим городским вопросам.
- 2) выработка рекомендаций органам местного самоуправления по практическому решению вопросов, отнесенных законодательством к их собственной компетенции.
- 3) проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления по вопросам, затрагивающим права и законные интересы граждан;
- 4) формулирование инициатив по наиболее важным и социально значимым городским проблемам;
- 5) осуществления общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Состав данного общественного органа сформирован из авторитетных, хорошо известных жителям представителей муниципального образования: руководителей предприятий, учреждений, общественных и религиозных организаций, деятелей культуры. Все члены общественного органа осуществляют свои функции на безвозмездной основе – так как это их личная гражданская позиция и желание участвовать в социальном и экономическом развитии муниципального образования.

¹⁷⁵ URL: <http://www.consultant.ru>. Дата обращения: 06.06.2010.

Деятельность Общественной палаты основывается на принципах самоуправления, гласности, законности. Палата самостоятельно организует взаимодействие с жителями г. Снежинска, Общественной палатой Российской Федерации, Общественной палатой Челябинской области и общественными организациями.

Формами работы Общественной палаты являются заседания Палаты и комиссий, образуемых Палатой. Все решения Палаты носят рекомендательный характер и могут публиковаться в СМИ.

По рекомендации Совета Палаты, Общественная палата может проводить общественную экспертизу, включающую в себя как общественное обсуждение проектов нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы населения муниципального образования, так и проведение независимой профессиональной экспертизы по инициативе Палаты. С этой целью Палата создает рабочую группу, которая вправе обращаться в органы местного самоуправления и органы государственной власти от имени Палаты с запросом о предоставлении необходимых документов и материалов для проведения общественной экспертизы. В случае, если по инициативе указанной рабочей группы Палата принимает решение в виде соответствующей рекомендации к органам местного самоуправления о привлечении профессиональных экспертов на платной основе, Глава города во взаимодействии с Собранием депутатов города Снежинска решает вопрос о финансировании экспертизы проектов нормативных актов.

Результатом обсуждения рассматриваемых вопросов является принятие решения (в форме заключений, предложений и обращений), за которое проголосовало более половины от присутствовавших на заседании членов Палаты.

В случае обращения председателя Палаты к Главе города с просьбой об официальном опубликовании (обнародовании) решений Палаты, Глава города обеспечивает публикацию решения Палаты в официальных средствах массовой информации и содействуют публикации решений Палаты в городских средствах массовой информации.

Техническое обеспечение деятельности Палаты (предоставление постоянного помещения, обеспечение канцелярскими и иными принадлежностями, выполнение копировально-множительных работ и т.д.) производится администрацией г. Снежинска за счет собственной сметы.

Ежегодный доклад Общественной палаты г. Снежинска публикуется в городских средствах массовой информации.

Данные основные положения об Общественной палате г. Снежинска применяются и в других муниципальных образованиях.¹⁷⁶

Таким образом, на основании проведенного анализа общественного контроля за деятельностью муниципальных исполнительных органов можно сделать вывод, что общественный контроль за деятельностью муниципальных исполнительных органов является наиболее эффективным среди других форм контроля.

В заключение подчеркнем, что общественный контроль снизу, реализуемый организованно и целенаправленно в рамках политико-правовой системы, через государственный механизм, позволяет разрешать возникающие проблемы между гражданами и местной властью вполне цивилизованно, путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, такой контроль служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия. Убеждены, что если нет общественного контроля за механизмом муниципальной 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

¹⁷⁶ Кораблева И.А. Общественная палата создана в Угличе // Россия: власть на местах. Вестник о политических, экономических и социальных процессах в регионах России. – 2009. – № 2 (164). – С. 38.

самостоятельно, в других — в дополнение служит неременным условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства. Действенность общественного контроля прямо зависит от становления в муниципальных образованиях сильных местных сообществ, от стимулирования и развития общественной активности граждан. Все чаще в принимаемых законах закрепляются правовые нормы, устанавливающие требования, чтобы каждое социально значимое решение органа муниципального образования пропускать через механизмы общественного согласования.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПО ТЕМЕ

1. Где могут быть закреплены формы контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления?
2. Назовите наиболее распространенную форму контроля со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
3. Кто имеет право на осуществление общественного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления?
4. Какие задачи возлагаются на Общественную палату Российской Федерации?
5. Перечислите этапы формирования Общественной палаты Российской Федерации.
6. Перечислите формы взаимодействия Общественных палат субъектов РФ с государственными органами.
7. Назовите возможный состав общественной палаты по контролю за деятельностью органов местного самоуправления.
8. Какие задачи решает Общественная палата муниципального образования?
9. В какой форме принимается решение Общественной палаты муниципального образования?
10. Перечислите формы деятельности Общественной палаты муниципального образования.
11. На каких принципах основывается деятельность Общественной палаты муниципального образования?
11. Укажите порядок проведения общественной экспертизы Общественной палаты муниципального образования.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Нормативные и ненормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008. № 6-ФКЗ и от 30.12.2008. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Принята Советом Европы 15.10.1985 г. (ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 05.02.2007). // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.
4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 189-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
6. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001. № 195 (ред. от 03.06.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (часть 1). Ст. 1.
7. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002. № 138-ФЗ (ред. от 05.04.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.06.2002. № 95-ФЗ (ред. от 17.11.2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
9. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001. № 136-ФЗ (ред. от 14.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) от 05.08.2000. № 117-ФЗ (ред. от 26.11.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
11. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994. Ч. 1. (ред. от 23.07.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
12. Федеральный закон от 07.05.2009. № 90-ФЗ «О введении в действие изменений в Федеральный закон от 06.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 19. – Ст. 2280.
13. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» от 02.05.2006. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
14. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005. № 32-ФЗ (ред. от 25.12.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
15. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
16. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002. № 7-ФЗ (ред. от 14.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
17. Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002. № 1-ФЗ (ред. от 08.11.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 127.

18. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999. № 184-ФЗ (ред. от 25.12.2008) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
19. Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12.01.1996. № 10-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 148.
20. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.11.1996 № 7 (ред. от 03.06.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34. – Ст. 2341.
21. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.
22. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
23. Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685.
24. Федеральный закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993. № 4866-1. (ред. от 09.02.2009) // Российская газета. – 1993. – 12 мая.
25. Закон Российской Федерации от 28 апреля 1993. №4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. Федерального закона от 14.12.1995 № 197-ФЗ) // Ведомости ВСНД РФ ВС РФ. – 1993. – № 19. – Ст.685.
26. Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» от 07.02.1992. № 2300-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766.
27. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992. № 2202-1 // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1992. – № 47. – Ст. 4472.
28. Указ Президента Рос. Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов от 28.04.2008. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 18. – Ст. 2003.
29. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов» от 24.11.1995. № 1178 // Российская газета. – 1995. – 29 ноября.
30. Указ Президента РФ «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в российской Федерации» от 03.октября 1994 г. №1969 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 24. – Ст.2598.
31. Закон Челябинской области от 25 января 2007 года № 100-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной поддержке негосударственных общеобразовательных учреждений» // Южноуральская панорама. – 2007. – 12 февраля.
32. Закон Челябинской области от 30 ноября 2006 года № 76-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области охраны окружающей среды» // Южноуральская панорама. – 2006. – 10 декабря.
33. Закон Челябинской области от 27 октября 2005 года № 411-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации работы комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Южноуральская панорама. – 2005. – 15 ноября.
34. Закон Челябинской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Челябинской области» от 27.03.2003 г. №153-ЗО // Южноуральская панорама. – 2003. – 10 апреля.

35. Закон Челябинской области «О местном самоуправлении в Челябинской области» от 16.10.1995. № 08-ОЗ // Южноуральская панорама. – 2001. – 17 апреля.
36. Закон Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по осуществлению лицензирования розничной продажи алкогольной продукции» от 22 июня 1998 г. № 22-ОЗ (в редакции Законов Иркутской области от 17 апреля 2000 г. № 27-ОЗ, от 07 октября 2002 г. № 45-ОЗ, от 07 марта 2003 г. № 6-ОЗ) // Восточно-Сибирская правда. – 2003. – 29 марта.
37. Закон Свердловской области «О территориях и границах муниципальных образований в Свердловской области» от 20.11.1998. № 2-ОЗ // Информационный сборник Администрации и Губернатора Свердловской области. – 1998. – № 1. – С. 21.
38. Закон Челябинской области «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований» от 08.12.1997. № 32-ЗО // Сборник законов и иных нормативных правовых актов Челябинской области. – 1997. – № 11.
39. Закон республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 1995. – № 7. – Ст. 341.
40. Закон Челябинской области «О местном самоуправлении в Челябинской области» от 16.10.1995. № 08-ОЗ // Южноуральская панорама. – 1995. – 17 ноября.
41. Устав муниципального образования «город Набережные Челны», утвержденный Решением городского Совета муниципального образования от 08.12.2005. № 6/5 [Электронный ресурс]. Режим доступа // http://nabchelny.ru/gorod/proect/2007-03-30/ustav_munitsipalnogo_obrazovaniia_gorod_naberezhnye_chelny.
42. Устав муниципального образования «Чебаркульский муниципальный район» // Южноуралец. – 2005. – 22 декабря.
43. Устав муниципального образования «город Липецк» утвержденный решением Липецкого городского Совета депутатов от 25.12.2004. № 539 [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.doal.ru/laws/ustav.htm>.
44. Устав муниципального образования «Город-герой Новороссийск» утвержденный Решением Городской думы г. Новороссийска от 09.04.2004. [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://www.nvis.ru>.
45. Устав муниципального образования «Златоустовский городской округ» утвержденный Решением городского собрания депутатов г. Златоуста от 28.11.2003. № 7 // Златоустовский рабочий. – 2003. – 30 ноября.
46. Устав муниципального образования «Коркинский городской округ», утвержденный Решением городского собрания депутатов г. Коркино от 12.11.2003. № 7 // Коркинский рабочий. – 2003. – 20 ноября.
47. Устав муниципального образования «Миасский городской округ», утвержденный Решением городского собрания депутатов г. Миасса от 28.11.2003. № 7 // Миасский рабочий. – 2003. – 10 ноября.
48. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области от 04 марта 2008 года № 143 «О состоянии электрических сетей от ОАО «Чебаркульская птицефабрика» до поселка Каширинский // Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2008 г.
49. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 апреля 2008 года № 18 «Об утверждении структуры и лимита численности Администрации Миасского городского округа // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2008 г.
50. Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа от 01 апреля 2008 года № 580 «О проведении публичных слушаний по проекту решения собрания депутатов Чебаркульского городского собрания депутатов «О годовом отчете по

- исполнению бюджета МО «Чебаркульский городской округ» за 2007 год» // Архив Собрания депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области. 2008 г.
51. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 27 января 2006 года «Положение о Контрольно-счетной палате Миасского городского округа». [Электронный ресурс]. Режим доступа // www.duma.miass.ru/doc/vestnik/68_ov12-1.doc.
52. Решение Собрания депутатов Чебаркульского городского округа № 38 от 06.02.2006. Положение «Об администрации Чебаркульского городского округа» // Южноуралец. – 2006. – 10 июня.
53. Решение городской Думы городского поселения «г. Козельск» от 03 марта 2006 г. № 85 «О Контрольном органе (Ревизионной комиссии) городского поселения «город Козельск» // СПС КонсультантПлюс.
54. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области от 04 апреля 2006 г. № 163 «О порядке управления и распоряжения муниципальной собственности Чебаркульского городского округа // Южноуралец. – 2006. – 12 апреля .
55. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 25 августа 2006 года № 4 // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2006 г.
56. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области» от 29 сентября 2006 года № 134 «Об отчете главы администрации Миасского городского округа о своей деятельности за первое полугодие 2006 года // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2006 г.
57. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области от 03 октября 2006 года № 261 «Об утверждении порядка выкупа у физических лиц земельных участков» // Архивный отдел города Чебаркуля 2006 г.
58. Решение Собрания депутатов муниципального образования «Чебаркульский городской округ» Челябинской области от 05 декабря 2006 года № 337 «Об утверждении порядка предоставления субсидий и субвенций, бюджетных инвестиций из бюджета муниципального образования «Чебаркульский городской округ» на поддержку муниципальных унитарных предприятий». // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.
59. Решение Совета Любинского муниципального района Омской области от 28 февраля 2006 г. № 2 «О создании Контрольного органа Любинского муниципального района, утверждении Положения «О Контрольном органе Любинского муниципального района Омской области», избрании состава Контрольного органа Любинского муниципального района» // Маяк. – 2006. – № 10. – С. 33.
60. Решение городской Думы городского поселения « г. Козельск» от 03 марта 2006 г. № 85 «О Контрольном органе (Ревизионной комиссии) городского поселения «город Козельск» // СПС КонсультантПлюс.
61. Решение Собрания депутатов Советско-Гаванского муниципального района от 12 мая 2005 г. № 42 «О принятии Положения о Контрольном органе Советско-Гаванского муниципального района» // Сборник нормативно-правовых актов органов местного самоуправления Советско-Гаванского муниципального района. – 2005. – № 3. – С 23.
62. Решение Собрания представителей Ярославского муниципального района от 15 декабря 2005 г. № 114 «О создании Контрольного органа Ярославского муниципального района» // Ярославский агрокурьер. – 2005. – № 51. – С. 13.
63. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области от 29 декабря 2005 года № 15 «Об утверждении положения «Об управлении социальной защиты населения Администрации Миасского городского округа и структуры управления социальной защиты населения Миасского городского округа // Архив Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области. 2005 г.

64. Решение Томской городской Думы от 23 декабря 2003 г. № 539 «Положение о муниципальном финансовом контроле в г. Томске» // СПС КонсультантПлюс.
65. Решение Екатеринбургской городской Думы от 12 ноября 2002 г. «Положение о счетной палате Городской думы г. Екатеринбурга». [Электронный ресурс]. Режим доступа // http://egd.ru/index.php?menu_id=16041&show_id=7598.
66. Постановление Собрании депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 06 марта 2006 года № 9 «Об отчете о деятельности главы городского округа администрации города за 2005 год» // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.
67. Постановление Собрании депутатов Чебаркульского городского округа Челябинской области от 04 мая 2006 года № 19 «О согласовании кандидатуры на должность первого заместителя главы Чебаркульского городского округа» // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.
68. Постановление Главы МО «Чебаркульский городской округ» «Об утверждении городской целевой программы «Доступное и комфортное жилье» от 06 марта 2006 года № 280-р // Южноуралец. — 2006. — 10 марта.
69. Постановление Главы МО «Чебаркульский городской округ» «По предъявленной сумме погашения задолженности муниципальных унитарных предприятий «Комбинат коммунальных предприятий» и «Коммунальщик» за поставленную тепловую энергию городу Чебаркулю ОАО «Уральская кузница» от 04 мая 2006 года № 22 // Архивный отдел города Чебаркуля Челябинской области. 2006 г.
70. Постановление Главы МО «Чебаркульский городской округ» от 12 июня 2007 года № 31 «Об эффективности использования бюджетных средств муниципальным учреждением «Жилищно-коммунальное хозяйство» по ограждению полигона твердых бытовых отходов // Архив Собрании депутатов Чебаркульского городского Челябинской области. 2007 г.
71. Протест прокурора Чебаркульской городской прокуратуры на постановление главы Непряхинского сельского поселения от 25.12.2007г. № 113 // Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.;
72. Протест прокурора Чебаркульской городской прокуратуры на постановление главы Филимоновского сельского поселения от 26.02.2008г. №19 // Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.
73. Протест прокурора Чебаркульской городской прокуратуры на постановление главы Варламовского сельского поселения от 26.02.2008 г. № 20 // Архив Чебаркульской городской прокуратуры Челябинской области. 2008 г.

2. Материалы судебной и правоприменительной практики.

74. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми» от 15.01.1998. № 3–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 4. — Ст. 532.
75. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской республики» от 17.04.1996. «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» от 24.01.1998. № 1–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 5. — Ст. 708.
76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28.08.1995. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 16.10.1997. № 14–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 42. — Ст. 4902.
77. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области» от

- 01.02.1996. № 23 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996.– № 7. – Ст. 700.
78. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 пункта 2 статьи 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995. № 154-ФЗ (с изм. от 22 апреля 1996 года) от 30.05.1996. № 13–П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23. – Ст. 2811.
79. Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Половцева Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 1 Федерального Закона «О внесении дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 05.07.2002. № 187-О // Информационная Справочно-правовая система «Кодекс». - <http://www.kodeks.net>.
80. Постановление Уставного Суда Свердловской области «По делу о соответствии Уставу Свердловской области положений п. 12 ст. 35, п.5 ст. 39 Областного Закона «О местном самоуправлении в Свердловской области», п.п. 2, 3 ст. 16 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» от 05.04.2002 года // Областная газета. – 2002. – 13 апреля.
81. Постановление Уставного Суда Свердловской области «По делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений п. 3 ст. 14 и п. 3 ст. 15 Закона Свердловской области» «О собраниях (сходах), конференциях граждан в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» от 12.03.2002. // Областная газета. – 2002. – 15 марта. – № 56.
82. Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан № 27-П по делу о проверке конституционности отдельных положений постановлений Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 04 апреля 2006 года № 602 «О системе расчетов в жилищно-коммунальной сфере города Казани» от 31 мая 2007 года № 1063 «О протесте прокуратуры г. Казани от 17 мая 2007 года № 01-11» в связи с жалобой гражданина Р.М. Нуртдинова // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.rt.ru/1.htm>.
83. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 18 апреля 2008 года по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области решения окружного Совета депутатов Светлогорского городского округа от 07 декабря 2006 года № 114 «Об утверждении методики расчета и порядка взимания арендной платы за земельные участки на территории муниципального образования «Светлогорский городской округ» // [Электронный ресурс]. Режим доступа www.ustavsudklgd.ru/judgement.
85. По делу о проверке конституционности отдельных положений постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 14 ноября 2006 года № 543 «Об утверждении нормативов потребления услуг по электроснабжению и газоснабжению для населения» и постановления Руководителя Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани 29 ноября 2006 года № 2561 «О тарифах на жилищные услуги в муниципальном жилищном фонде г. Казани на 2007 год» в связи с жалобой гражданина Л.М. Володина // [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.ustavsud.rt.ru/1.htm>.
86. Постановление Уставного Суда Свердловской области «По делу о проверке соответствия Уставу Свердловской области отдельных положений пункта 1 статьи 35 Устава муниципального образования «город Североуральск» от 08.06.1999г. // Областная газета. – 1999. – 16 июня.
87. Кассационное определение от 26 февраля 2007 г. Судебной коллегией по гражданским делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа при рассмотрении дела по кассационной жалобе Администрации МО город Ноябрьск на решение Ноябрьского городского суда от 09.01.2007 г. // [Электронный ресурс]. Режим доступа // <http://ngcourt.Noiaabrsk.ru>.

88. Решение Арбитражного суда Челябинской области от 03.03.2008 г. по делу № А76-13319/2008-1-87 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 год.
89. Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 23.04.2008 г. по делу № А76-13387/2008-1-129 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 год.
90. Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 13.05.2008 г. по делу № А76-13411/2008-1-184 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 год.
91. Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 13.06.2008 г. по делу № А76-93433/2008-33-43 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 год.
92. Решение Арбитражного суда Челябинской области суда от 23.06.2008 г. по делу № А76-93413/2008-63-48 // Архив Арбитражного суда Челябинской области. 2008 год.
93. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску Ф. к Администрации Чебаркульского городского округа от 04 февраля 2009 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-31/2009 в 1 томе. 2009 г.
94. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску индивидуального предпринимателя Д. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании незаконным отказа в выдаче разрешения на строительство магазина с пристроем от 11 января 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-12/2008 в 1 томе. 2008 г.
95. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску О. к Администрации Чебаркульского городского округа от 03 февраля 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2 - 33/2008 в 1 томе. 2008 г.;
96. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску С. к Администрации Чебаркульского городского округа от 06 ноября 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-759/2008 в 1 томе. 2008 г.
97. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску К. к Администрации Чебаркульского городского округа от 29 декабря 2008 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-841/2008 в 1 томе. 2008 г.;
98. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области. по иску Д. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании недействительным распоряжения Главы администрации от 26 июня 2007 года № 486-р «О признании жилого дома по адресу ул. Октябрьская, д. 39» от 26 июля 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-245/2007 в 1 томе. 2007 г.;
99. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску О. к Администрации Чебаркульского городского округа «О предоставлении информации об имеющихся актах органов местного самоуправления по вопросам признания ветхо-аварийном, сносе и расселении жилого дома» от 28 июня 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-263/2007 в 1 томе. 2007 г.
100. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску ООО «Энергомаш» к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании незаконным отказа в выдаче разрешения на строительство» от 17 сентября 2007 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-712/2008 в 1 томе. 2007 г.
101. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области в отказе иска гражданки Ш. к Администрации Чебаркульского городского округа «О признании недействительным Постановления № 57 от 27 января 2006 года в части предоставления комнат по адресу ул. Октябрьская, д. 9-б, кв.43» // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-324/2007 в 1 томе. 2007 г.

102. Решение Чебаркульского городского суда Челябинской области по иску Д. к Администрации Чебаркульского городского округа от 10 июня 2006 г. // Архив Чебаркульского городского суда Челябинской области. Дело № 2-3818. 2006 г.
103. Решение Миасского городского суда Челябинской области по иску С. к Администрации Миасского городского округа от 12 мая 2001 г. // Архив Миасского городского суда Челябинской области. Дело № 2-1891. 2001 г.
104. Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2008 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2009 г.
105. Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2008 год // Архив Миасского городского суда. 2009 г.
106. Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2007 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2008 г.
107. Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2007 год // Архив Миасского городского суда. 2008 г.
108. Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2006 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2007 г.
109. Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2006 год // Архив Миасского городского суда. 2007 г.
110. Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2005 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2006 г.
111. Статистическая информация Миасского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2005 год // Архив Миасского городского суда. 2006 г.
112. Статистическая информация Чебаркульского городского суда Челябинской области по гражданским делам за 2004 год // Архив Чебаркульского городского суда. 2005 г.

3. Учебники, книги, монографии

113. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов. – М.: Изд-во МГУ, 1980. – 176 с.
114. Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2003. – 231 с.
115. Баранчиков В.А. Муниципальное право. – М., 2000. – 387 с.
116. Бахрах Д.Н. Введение в административное право Российской Федерации. – Екатеринбург. 1998. – 355 с.
117. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Большая Российская энциклопедия»; – СПб.: «Норинт», 2000. – 1456 с.
118. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА – М, 2001. – 703 с.
119. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. – 320 с.
120. Гарашук В.Н. Контроль общественных формирований и граждан как способ защиты прав личности в сфере государственного управления / Проблемы законности. – Харьков. 1998. – 208 с.
121. Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург. 2008. – 53 с.
122. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России / под ред. Т.Г. Морщаковой. – М., 2003. – 478 с.
123. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами. Т. 3 / под ред. А.А. Арифудиной. . – М. : Городец. 2003. – 233 с.
124. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н /Д: – Феникс, 2003. – 414 с.

125. Информационное письмо прокуратуры Челябинской области «О практике рассмотрения арбитражным судом в 2004 году заявлений о признании ненормативных правовых актов недействительными» от 25 января 2005 года № 38 // Архив прокуратуры Челябинской области. 2005 г.
126. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Г.Г. Арутюнян, М.В. Баглай. – М.: Норма, 2006. – 544 с.
127. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2001. – 429 с.
128. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.
129. Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка имени В.В. Виноградова – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. – 544 с.
130. Обзор практики участия прокуроров в рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности и иной экономической деятельности. – М., 2004. – 134 с.
131. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. – М.: Статут, 2007. – 461 с.
132. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.И. Муниципальное право России: Учебник / Н.В. Постовой., В.В. Таболин., Н.И. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 400 с.
133. Соловьев С.Г. Механизм реализации муниципальной власти в местном самоуправлении: Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2002. – 134 с.
134. Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс». 2003. – 330 с.
135. Соловьев С.Г. Механизм реализации исполнительной власти на местном уровне. – Челябинск. 2006. – 163 с.
136. Стенограмма парламентских слушаний на тему «Проблемы законодательного регулирования судебной защиты прав местного самоуправления в Российской Федерации». Москва, Совет Федерации, 25 апреля 2006 года // Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления. – М., 2006. – 87 с.
137. Тихомирова Л.В, Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд., доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 2007. – 989 с.
138. Шугрина Е.С. Организационные основы местного самоуправления. – М., 2000. – 278 с.
139. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд. перераб. и доп.. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2008. – 672 с.

4. Статьи в периодических изданиях

140. Беркович Е.Ф. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 6. – С. 20–22.
141. Бурмистров С.А. Контрольные правомочия органов государственной власти в сфере передаваемых государственных полномочий // Муниципальное право. – 2008. – № 3 (43). – С. 37–40.
142. Волчинская Е.К. О проекте Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных и органов местного самоуправления // Информационное право. – 2007. – № 1. – С. 16–21.
143. В Златоусте появится КСП // Южноуральская панорама. – 2009. – 07 ноября.
144. Гладких Н.М. К вопросу о контроле представительного органа за деятельностью муниципального исполнительного органа // Сборник научных статей и материалов

- участников IV Всероссийской конференции 23-24 декабря 2008 года. Московский государственный университет. – 2009. – С 184–186.
145. Гладких Н.М. О контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Сборник научных статей и материалов участников V научно- практической конференции молодых исследователей 6-7 мая 2009 года. – 2009. – С. 64–66.
146. Гладких Н.М. К вопросу об общественном контроле за деятельностью муниципально-исполнительного органа. Вестник Южно- Уральского университета. Серия «ПРАВО». Выпуск 16. – 2008. – № 28 (128). – С. 94–97.
147. Гладких Н.М. Судебный контроль за деятельностью местной администрации // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований. Сборник трудов VI научно-практической конференции. – Миасс: Геотур, – 2009. – С. 112–114.
148. Гладких, Н.М. К вопросу о контроле представительного органа муниципального образования за деятельностью местной администрации // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 3. С. 4–6.
149. Гладких Н.М. Об обеспечении эффективности деятельности юридических служб администраций муниципальных образований // «Актуальные проблемы права России и стран СНГ–2010.» Материалы XII Международной научно-практической конференции. Ч. IV. – Челябинск,. – 2010. – С. 40–43.
150. Гладких Н.М., Ткаченко В.П. Организация деятельности контрольно-счетного комитета муниципального образования // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований. Сборник трудов VII научно-практической конференции. – Миасс: Геотур, – 2010. – С. 136–139.
151. Гладких Н.М. Организация деятельности юридической службы Администрации муниципального образования // Социально-экономические, институционально-правовые и культурно-исторические компоненты развития муниципальных образований. Сборник трудов VII научно-практической конференции. – Миасс: Геотур, – 2010. – С. 128–129.
152. Депутаты Озерского городского округа решили отправить в отставку Главу муниципального округа // Южноуральская панорама. – 2009. – 17 июня.
153. Егоров С.Н. С учетом мнения муниципального сообщества // Российская муниципальная практика. – 2008. – № 8. – С. 14–16.
154. Закон по «вертикали». Как жители наукограда губернатора победили // Человек и закон. – 2005. – С. 12–24.
155. Заключение Общественной палаты Челябинской области от 17 апреля 2008 года № 54 // Южноуральская панорама. – 2008. – 24 апреля.
156. Куденеев С.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне // Закон Интернет-журнал юристов Приморья. – 2006. – № 3. – С. 24–25.
157. Контарев М. Об обеспечении единства правового пространства России и задачах территориальных органов Министерства юстиции РФ в 2005 году // Вопросы местного самоуправления. – 2005. – № 4. – С. 62–66.
158. Кораблева И.А. Общественная палата создана в Угличе // Россия: власть на местах. Вестник о политических, экономических и социальных процессах в регионах России. – 2009. – № 2 (164). – С. 38–39.
159. Морозов Е.В., Гладких Н.М. О практике контроля прокуратуры за деятельностью муниципальных исполнительных органов // Сборник научных статей и материалов участников V научно- практической конференции молодых исследователей 06–07 мая 2009 года. – 2009. – С. 81–86.
160. Пешин. Н.Л. Особенности государственного контроля за местным самоуправлением // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 33–37.

161. Пылин В.В. Соотношение государственной и муниципальной власти // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 23–27.
162. Пылин В.В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового обеспечения // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 7. С. 32–34.
163. Ракитин Д.Н., Гладких Н.М. О финансовом контроле за деятельностью муниципального исполнительного органа // Сборник научных статей и материалов участников 4 Всероссийской конференции 23–24 декабря 2008 года. Московский государственный университет. – 2008. – С. 134–137 .
164. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С.13–15.
165. Симонян Г.Р. Особенности взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2008.– № 1. – С. 13–18.
166. Сергеев А.А., Розенфельд В.Г. Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 25–30.
167. Соловьев С.Г. Вмешательство органов государственной власти в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы. Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 3. – С. 18–20.
168. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 3–15.
169. Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 19–29.
170. Шишкин С.И., Лаврик М.А. Местное самоуправление: европейские стандарты и российская практика // Муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 2–9.
171. Шугрина Е.С. Некоторые особенности контроля внутри муниципального образования (муниципальный контроль) // Муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 43–60.
172. Шугрина Е.С. Гарантии выявления и учета мнения населения в местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 16. – С. 23–31.
173. Шугрина Е.С. Особенности использования органов конституционного правосудия для защиты права на осуществление местного самоуправления // Муниципальное право. – 2008. – № 4. – С. 58–64.

5. Иностранная литература

174. Steffani W. Formen, Verahren und Wirkungen der Parlamentarischen Kontrolle // Parlamentspraxis und Parlamentsrecht in der Bundesrepublik Deutschland / Berlin, N.Y., 1989. – 1329 s.
175. Comparative Organisational Structures and Servise Delivery in Lokal Government: A Survey across Four EC Cities. London, 1992. –372 s.
176. Chandler J.A. Public Policymaking for Local Government. London, 1989. – 461 s.