

О.С. Соколова

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Осуществление муниципального контроля становится значимой составляющей компетенции муниципальных образований, имеющей в последнее время устойчивую тенденцию к расширению — так, в вопросах местного значения муниципальных районов и городских округов за 2011 г. в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ) в 2011 г. было закреплено пять новых сфер муниципального контроля. Сложность реализации функций муниципального контроля обусловлена его многовидовой структурой. Министерством экономического развития РФ² контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, подразделены на два вида: собственные и делегированные, при этом в первом виде выделены 4 разновидности в зависимости от такого критерия, как включение (невключение) в сферу регулирования Федерального закона № 294-ФЗ от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее — Закон № 294-ФЗ). Особенности осуществления каждого вида (подвида) муниципального контроля, безусловно, определяют и специфику их информационного обеспечения. Вместе с тем в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных

и муниципальных услуг на 2011-2013 гг. сформулированы общие основные направления совершенствования информационного обеспечения реализации функций государственного контроля (надзора) и муниципального контроля:

- общедоступность сведений о результатах проведения плановых и внеплановых проверок и статистике результатов проведения таких проверок;
- отслеживание и проверка размещения такой информации;
- расширение перечня сведений о проведении государственного (муниципального) контроля, подлежащих обязательному опубликованию на сайтах органов власти⁴.

Основной целью информационного обеспечения муниципального контроля следует признать достижение строгого соблюдения требований к осуществлению муниципального контроля, установленных нормативными правовыми актами. По мнению Э.А. Талапиной, для этого, как в сфере государственного, так и муниципального контроля, необходимо четко и однозначно определить полномочия по истребованию информации у частных субъектов, на законодательном уровне урегулировать виды и объем истребуемой информации, расписать механизм реагирования на нарушения, совершенные должностными лицами, установить их ответственность за подобные нарушения⁵.

¹ СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

² Министерство экономического развития РФ. Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). 2011. // http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/12/191211/191211_5.pdf

³ СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // СЗ РФ. — 2011. — № 26. — Ст. 3826

⁵ Талапина Э.В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. — 2011. — № 3. — С. 11

Реализации данной цели будут способствовать следующие функции информационного обеспечения муниципального контроля: информационное взаимодействие органов муниципального контроля с иными органами власти; информационное обеспечение оценки эффективности муниципального контроля; обеспечение доступа к информации о результатах муниципального контроля для общественности.

Рассмотрим правовые основы реализации данных функций в отдельных федеральных законах.

Информационное взаимодействие органов муниципального контроля с иными органами власти.

Предмет такого информационного взаимодействия в Законе № 294-ФЗ определен в п. 1, п. 3 ч. 1 ст. 7 как информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля; информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Как видим, данное взаимодействие носит координационный характер.

В отношении отдельных видов муниципального контроля порядок информационного взаимодействия может закрепляться в типовых соглашениях, на основе которых органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля формируют конкретный механизм обмена информацией. Так, например, Типовым соглашением о взаимодействии Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Костромской области с муниципальными образованиями при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля определены виды информации, предоставляемой территориальному органу органами местного самоуправления: это акты органов местного самоуправления, изменяющие статус земельных участков, а также акты, фиксирующие факт совершения административного правонарушения в сфере земельных отношений, и прилагаемые к данным актам документы⁶.

Механизм информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля (надзора) должен был процессуально закреплен в административных регламентах исполнения функций по осуществлению муниципального контроля. Однако процессуальная регламентация такого механизма не всегда удачна.

Зачастую в таких регламентах раздел, посвященный взаимодействию органа местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля, определяет различные формы взаимодействия без соотнесения его субъектов с конкретными закрепленными формами взаимодействия⁷.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Закон № 6-ФЗ)⁸ информационное взаимодействие контрольно-счетных органов муниципальных образований реализуется, в первую очередь, в рамках исполнения обязательных требований по предоставлению запрашиваемой информации для осуществления муниципального финансового контроля (ст. 15). Информационное взаимодействие в рамках координационных отношений может осуществляться в процессе деятельности ассоциаций (объединений) контрольно-счетных органов, консультативных, совещательных органов, создаваемых при контрольно-счетных органах.

Переход к технологиям «электронного бюджета» требует решения задач проверки конечных результатов расходования бюджетных средств в количественных и качественных показателях выполнения государственных (муниципальных) заданий, а также контроля обоснованности расчетов соответствующих нормативных затрат.

По итогам создания и развития системы «Электронный бюджет» предусматривается, в том числе:

- обеспечение открытости и доступности для граждан и организаций информации о прошлой, текущей и планируемой финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований;
- обеспечение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание инструментов для повышения ответственности публично-правовых образований за выполнение их функций, достижение индикаторов результативности деятельности и эффективности использования ресурсов⁹.

⁷ П. 19 Постановления главы Волоколамского муниципального района Московской области от 29.12.2011 № 4472 «Об утверждении административного регламента по исполнению муниципальной функции «Проведение проверок при осуществлении муниципального контроля» // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=MOB;n=147241;page=esse>

⁸ СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления обще-

⁶ <http://www.to44.rosreestr.ru/about/coord/sogl-25/>

Ожидаемое системное реформирование информационного взаимодействия субъектов бюджетного процесса в первую очередь затронет финансовые органы, органы внутреннего контроля главных распорядителей, а также органы муниципального финансового контроля. Для этого необходим единый информационно-методологический центр или, иначе говоря, системный регулятор, имеющий соответствующие полномочия, методологическую базу и инструменты информационно-технологического обеспечения процессов¹⁰.

Поэтому в части нормативного регулирования информационного обеспечения муниципального бюджетного контроля необходимо закрепить основополагающие принципы и статус участников информационного обмена, их соответствующие полномочия и обязанности.

Информационное обеспечение оценки эффективности муниципального контроля

Данная деятельность осуществляется в целях реализации норм ч. 5 ст. 7 Закона № 294-ФЗ, предусматривающих формирование Министерством экономического развития РФ ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля и его представление в Правительство РФ.

Понятие «эффективность муниципального контроля» сформулировано в Постановлении Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»¹¹ и определяется как достижение органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности.

Для формирования данных показателей органы местного самоуправления и подведомственные им

учреждения обязаны представлять 8 категорий сведений, из них 4 категорий непосредственно используются при оценке эффективности муниципального контроля. Это документы и сведения, полученные в результате проверок; заявления и обращения различных субъектов права по вопросам, отнесенным к компетенции органов муниципального контроля; документы, подтверждающие негативные последствия деятельности хозяйствующих субъектов; а также документы, подтверждающие выполнение ими предписаний, постановлений, предложений органов муниципального контроля по результатам проведенных проверок. Объектами мониторинга является муниципальный контроль органов местного самоуправления не только в сфере собственных, но и делегированных полномочий.

К сожалению, первые итоги аналитической оценки осуществления муниципального контроля, приведенные Министерством экономического развития, неутешительны: наиболее адекватная оценка эффективности контроля может быть осуществлена только на основании данных, показывающих, как осуществляемый контроль влияет на соблюдение поднадзорными субъектами нормативных требований и насколько качественно данный контроль осуществляется. Однако данные показатели не анализировались. Оценивая в целом данный раздел докладов органов местного самоуправления, можно говорить о том, что надлежащих данных, позволяющих реально оценить эффективность муниципального контроля, не приведено¹².

Таким образом, можно сделать неутешительный вывод о том, что огромная работа муниципальных образований, проделанная в масштабах страны по осуществлению мониторинга эффективности муниципального контроля, безрезультатна...

Обеспечение доступа к информации о результатах муниципального контроля для общественности

Реализация данной функции муниципального контроля при осуществлении различных его видов существенно отличается.

Информационное обеспечение деятельности по осуществлению муниципального контроля, подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ, включает, согласно нормам ст.ст. 3, 6, 9, данного Закона:

1. Обеспечение информационного взаимодействия органов муниципального контроля с органами

ственными финансами «Электронный бюджет» // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773.

¹⁰ <http://bujet.ru/article/125255.php>

¹¹ См.: п. 3 Приложения № 2 «Методика проведения мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к данному Постановлению // СЗ РФ. 12.04.2010. – № 15. – Ст. 1807.

¹² Министерство экономического развития РФ. Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). 2011 // http://www.minregion.ru/upload/documents/2011/12/191211/191211_5.pdf

прокуратуры в целях размещения Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года;

2. Размещение на официальном сайте органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом утвержденного руководителем данного органа ежегодного плана проведения плановых проверок;
3. Открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов РФ, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ;
4. Организацию и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ¹³.

Информационное обеспечение деятельности финансово-бюджетного муниципального контроля основано на положениях ст. 19. Закона № 6-ФЗ и предусматривает размещение на своих официальных сайтах информации о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах. Кроме того, обязательным является опубликование на официальных сайтах контрольно-счетных органов ежегодных отчетов о своей деятельности.

Информационное обеспечение муниципального контроля, не подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ, не имеет общих универсальных требований, хотя может в каждом из этих видов регулироваться соответствующими административными регламентами.

¹³ Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля» // СЗ РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.

Информационное обеспечение регионально-го контроля (надзора), осуществляемого органами местного самоуправления в рамках переданных отдельных государственных полномочий регулируется либо отраслевыми нормами, либо основано на стандартах информационной открытости, закрепленных в рассмотренных выше нормах Закона № 294-ФЗ.

При определении требований к обеспечению доступа к информации о результатах муниципального контроля для общественности следует учитывать общие нормы п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁴ (далее — Закон № 8-ФЗ), предусматривающие, что на официальных сайтах органов местного самоуправления должна быть информация о результатах проверок, проведенных органом местного самоуправления, подведомственными организациями, в пределах их полномочий.

Как видим, требования Закона № 8-ФЗ в части объема размещаемой информации о муниципальном контроле значительно уступают нормам Закона № 294-ФЗ и Закона № 6-ФЗ.

Таким образом, в регулировании вопросов информационной открытости деятельности по осуществлению муниципального контроля на федеральном уровне можно отметить отсутствие единых требований к объему и порядку размещения информации не только о проводимых проверках, но и к данным об аналитической деятельности в рамках осуществления контрольных функций органов местного самоуправления.

Подводя итог исследованию информационного обеспечения муниципального контроля, еще раз обратимся к результатам Доклада Министерства экономического развития РФ «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» и обратим внимание на те проблемы осуществления муниципального контроля, которые связаны с его информационным обеспечением.

Во-первых, это неактивное информационное взаимодействие органов муниципального контроля с органами государственного контроля (надзора) в части предоставления последним информации в целях привлечения виновных лиц к ответственности (органы местного самоуправления, как правило, соответствующей юрисдикцией по применению санкций не обладают).

¹⁴ СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

Во-вторых, это низкий уровень административной регламентации функций по осуществлению муниципального контроля. Отсутствие административных регламентов исполнения функций по осуществлению муниципального контроля, в которых должны быть детально закреплены процедуры его информационного обеспечения, приводит к снижению правовых гарантий информационной открытости муниципального контроля.

В-третьих, это разные модели определения субъектов муниципального контроля — это может быть администрация муниципального образования как орган местного самоуправления, или отраслевые органы местного самоуправления, наделенные статусом юридического лица; или специализированный контрольный орган. Разный статус данных органов определяет различный объем финансирования средств на информационное обеспечение, различные возможности использования муниципальных информационных систем, различные полномочия контролирующих структур по обеспечению информационного взаимодействия с иными органами власти.

В-четвертых, различный объем реально осуществляемого муниципального контроля — как указано в данном Докладе, наиболее активно реализуются контрольные функции органов местного самоуправления в сфере финансово-бюджетного контроля, земельного и лесного контроля. При этом имеют место ситуации, когда муниципальные образования отчитываются об отсутствии деятельности по осу-

ществлению муниципального контроля как такового вообще.

Отмеченные Минэкономразвития РФ проблемы осуществления муниципального контроля и его информационного обеспечения вызваны причинами как объективного, так и субъективного характера.

Субъективные причины носят организационный характер — это несоблюдение действующего законодательства о муниципальном контроле органами местного самоуправления, игнорирование нормативных требований раскрытия информации о данной деятельности, общее низкое качество муниципального управления.

К объективным причинам можно отнести отсутствие единых подходов к определению объектов и содержания муниципального контроля в федеральном законодательстве; различные требования к объему и порядку размещаемой информации о муниципальном контроле; недостаточный уровень административной регламентации информационного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе при осуществлении совместных проверок.

Однако главная причина ненадлежащего информационного обеспечения муниципального контроля, свойственная и другим сферам муниципального управления — это противоречие между объемом функций и полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами, и фактическими ресурсными возможностями выполнения этих функций¹⁵.

Библиографический список:

1. Арановский В.К., Князев С.Д. Муниципальная реформа в России: развитие местного самоуправления или децентрализация государственной администрации // Правоведение. — 2007. — № 2.
2. Бачило И.Л. Информационное право. Учебник для вузов. — М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009.
3. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Барнаул, 2011.
4. Латышев С.Н. Исполнительная власть в системе местного самоуправления в Российской Федерации: правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012.
5. Попов Л.Л. Мигачев Ю.И. Тихомиров С.В. Информационное право: учебник. — М.: Норма: Инфра-М, 2010.
6. Сочнев Д.В. Хайтаров И.Н. Новые информационные технологии и их роль в развитии современного общества // Российская юстиция. — 2011. — № 11.
7. Талапина Э.В. Антикоррупционный информационный стандарт в государственном управлении: подходы к пониманию // Государство и право. — 2011. — № 3.

¹⁵ Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2010. — № 2. — С. 13

8. Тедеев А.А. Усанов В.Е. Электронное государство: Монография. — М.: ООО «Издательство «Элит»», 2008.
9. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права
10. Шмаков В.И. Проблемы реформирования и роста эффективности местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2010. — № 2.

References (transliteration):

1. Aranovskiy V.K., Knyazev S.D. Munitsipal'naya reforma v Rossii: razvitie mestnogo samoupravleniya ili detsentralizatsiya gosudarstvennoy administratsii // Pravovedenie. — 2007. — № 2. — S. 3–20
2. Bachilo I.L. Informatsionnoe pravo. Uchebnik dlya vuzov. — М.: Vysshee obrazovanie, Yurayt-Izdat, 2009. — 454 s.
3. Kazantseva O.L. Vzaimodeystvie organov gosudarstvennoy vlasti sub'ektov Rossiyskoy Federatsii i organov mestnogo samoupravleniya v usloviyakh gosudarstvenno-pravovoy tsentralizatsii: Avtoref. diss. na soisk. uch. st. ... kand. yurid. nauk. Spetsial'nost' 12.00.02 —konstitutsionnoe pravo, munitsipal'noe pravo. — Barnaul, 2011. — 25 s.
4. Latyshev S.N. Iсполnitel'naya vlast' v sisteme mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii : pravovye aspekty: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Spetsial'nost' 12.00.02 — konstitutsionnoe pravo ; munitsipal'noe pravo — М., 2012. — 26 s.
5. Popov L.L. Migachev Yu.I. Tikhomirov S.V. Informatsionnoe pravo: uchebnik. — М.: Norma: Infra-M, 2010. — 496 s.
6. Sochnev D.V. Khaytarov I.N. Novye informatsionnye tekhnologii i ikh rol' v razvitii sovremennogo obshchestva // Rossiyskaya yustitsiya. — 2011. — № 11. — S. 40-43
7. Talapina E.V. Antikorruptsionnyy informatsionnyy standart v gosudarstvennom upravlenii: podkhody k ponimaniyu // Gosudarstvo i pravo. — 2011. — № 3. — S. 5-15
8. Tedeev A.A. Usanov V.E. Elektronnoe gosudarstvo: Monografiya. — М.: ООО «Izdatel'stvo «Elit»», 2008. — 312 s.
9. Khabrieva T.Ya. Munitsipal'naya reforma v pravovom izmerenii // Zhurnal rossiyskogo prava
10. Shmakov V.I. Problemy reformirovaniya i rosta effektivnosti mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo). — 2010. — № 2. — S. 55-72