

М. В. Бухонова,

аспирант

Нижегородского государственного университета

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
(На примере муниципального образования —
город Нижний Новгород)**

В условиях проводимой в настоящее время реформы местного самоуправления особое значение приобретают вопросы четкости в определении предметов ведения органов власти и управления при проведении экологического контроля.

Кроме того, существует и проблема разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в экологической сфере¹.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Принципиально, что без передачи материальных и финансовых средств органы местного самоуправления не должны осуществлять переданные полномочия. Решение данного вопроса определяет все дальнейшие законодательные изменения в области передачи на муниципальный уровень государственных «экологических» полномочий.

Основная тенденция реформирования органов власти такова, что Российская Федерация снимает с себя большинство полномочий и передает их на региональный уровень и уровень муниципалитетов.

В настоящее время значительному изменению подвергаются практически все законодательные акты. Что касается экологической сферы, то следует отметить, что существенные изменения внесены в основной «экологический» закон — «Об охране окружающей среды». Данный закон занимает центральное место в системе экологического законодательства, устанавливая полномочия для субъектов власти всех уровней: государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления.

К сожалению, федеральный законодатель крайне непоследователен в установлении компетенции органов местного самоуправления в экологической сфере. Этот вывод достаточно наглядно подтверждают по-

¹ См., например: Байдаков С. Л. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности. М., 2003. С. 274.

© Бухонова М. В., 2006

стоянные изменения, вносимые в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»².

В августе 2004 г. Федеральным законом № 122³ были внесены изменения не только в социальную сферу, значительным изменениям подверглись все сферы общественных отношений, в том числе экологическая. Указанный закон расширил полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Позже Федеральным законом от 29 декабря 2004 г.⁴ в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» были внесены изменения, существенно расширившие права, обязанности и ответственность муниципальных инспекторов в области охраны окружающей среды. Предполагалось, что муниципальные инспектора в области охраны окружающей среды должны были получить более широкие полномочия, в том числе право приостанавливать деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды. В частности, при исполнении своих должностных обязанностей они получали бы право в установленном порядке: посещать в целях проверки организации, независимо от форм собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления муниципального экологического контроля материалами; проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов в области охраны окружающей среды, проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, строительстве, эксплуатации объектов; проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении; предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, выявленных при осуществлении экологического контроля; привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

² Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2002. № 2. Ст. 133.

³ Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Там же. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25.

Кроме того, указанным законом были установлены дополнительные обязанности муниципальных инспекторов: предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; разъяснять нарушителям законодательства их права и обязанности. Данная норма закона должна была вступить в действие с 1 января 2006 г.

Однако Федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ⁵ были внесены изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», которые исключили нормы закона о муниципальном экологическом контроле (в частности, ст. 68, 68.1).

В Нижнем Новгороде основными полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования наделен Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов⁶, входивший ранее в структуру органа местного самоуправления. Позже в структуре администрации города произошли изменения, которые привели к тому, что в настоящее время из структуры органов местного самоуправления Комитет исключен⁷. Его функции переданы муниципальному учреждению Комитету охраны окружающей среды и природных ресурсов, не входящему в утвержденную городской Думой структуру городской администрации.

В целях анализа деятельности муниципального учреждения, уполномоченного собственником на осуществление функций по охране окружающей среды, необходимо предварительно рассмотреть некоторые вопросы правового статуса муниципальных учреждений.

Говоря об учреждениях, необходимо указать, что их статус наиболее детально разработан в гражданском праве, для которого характерно обращение к понятию юридического лица, но в последнее время понятие юридического лица все более проникает и в публичное право⁸.

Согласно ст. 48 Гражданского кодекса РФ, юридическое лицо — это организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом⁹.

⁵ Закон вступает в действие с 01.01.2006 г., т.е. фактически сразу после принятия.

⁶ Постановление городской Думы от 19.03.2003 г. № 17 «О Положении о муниципальном контроле в области охраны окружающей среды (муниципальном экологическом контроле) на территории города Нижнего Новгорода» // Нижегородский рабочий. 2003. 10 апр.

⁷ Постановление городской Думы г. Н. Новгорода от 17.12.2003 г. № 105 «О структуре администрации г. Н. Новгорода» // Консультант-плюс региональный выпуск. Документ опубликован не был.

⁸ См.: Административное право Российской Федерации: Учебник для студентов вузов / Под ред. Н. Ю. Хамановой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. 243 с.

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть 1 // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 733; № 34. Ст. 4025—4026; 1997. № 43. Ст. 4903; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Часть 2 // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2003. № 13. Ст. 1179; № 46; Ст. 4434; № 52. Ст. 5034; 2005. № 1. Ст. 15; № 13. Ст. 1080.

Одна из крупнейших классификаций организаций — их деление на коммерческие и некоммерческие, т.е. по целям деятельности. Согласно пункту 1 статьи 50 Гражданского кодекса РФ, коммерческими считаются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а некоммерческими — не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками, но осуществляющие предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы и соответствуют этим целям (п. 3 ст. 50 ГК РФ).

Таким образом, учреждения, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, — это некоммерческие организации, основанные на любой форме собственности. Их специфика заключается в том, что, в отличие от других некоммерческих юридических лиц, учреждения не являются собственниками принадлежащего им имущества.

Гражданский кодекс РФ учреждение именует организацией, выполняющей функции управления (управленческие функции). Статус некоммерческих организаций регулируется не только Гражданским кодексом РФ, но и другими федеральными законами, прежде всего законами «О некоммерческих организациях»¹⁰ и «Об общественных объединениях»¹¹.

В соответствии со ст. 7 и 11 Закона РФ «Об общественных объединениях», учреждения выделяются как разновидность общественных объединений.

Законодательное определение учреждения содержится в ст. 9 Федерального закона «О некоммерческих организациях». В соответствии с указанной нормой, учреждение определяется как некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая полностью или частично этим собственником.

Статьей 8 Конституции РФ закреплено равенство всех форм собственности. Ввиду конституционного признания многообразия форм собственности, организации могут быть государственными, муниципальными и частными.

Особенности правового статуса муниципальных учреждений обуславливаются тем, что муниципалитет является собственником таких учреждений. К ведению муниципальных органов относится: создание учреждений, определение предмета и целей деятельности, утверждение устава, назначение на должность и освобождение от должности руководителей, заключение, изменение, расторжение контракта, реорганизация и прекращение деятельности.

¹⁰ Федеральный закон от 08.12.1995 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», с изм. и доп. // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849; 1999. № 28. Ст. 3473.

¹¹ Федеральный закон РФ от 19.05.1995 г. «Об общественных объединениях», с изм. и доп. // Там же. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», учреждения могут создаваться для достижения социальных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. То есть учреждения создают социальные ценности в основном непроизводственного характера.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 161¹² определяет бюджетное учреждение как организацию, созданную органами государственной власти или органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов.

Таким образом, муниципальные учреждения наделены определенными правами и обязанностями в сфере управления и осуществляют оперативную и повседневную исполнительно-распорядительную деятельность по предметам ведения и в объеме полномочий, определяемых для них, прежде всего органами местного самоуправления, а также нормативными правовыми актами.

Характеристику правового статуса муниципальных учреждений как некоммерческих организаций определяет ст. 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях», согласно которой органы местного самоуправления создают муниципальные учреждения, закрепляют за ними имущество на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ и осуществляют их полное или частичное финансирование.

Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку в различных формах, в том числе предоставлять льготы по уплате налогов, таможенных и иных сборов и платежей, освобождать от платы за пользование государственным и муниципальным имуществом, размещать среди некоммерческих организаций на конкурсной основе муниципальные заказы.

Органы местного самоуправления вправе координировать участие данных учреждений в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Но они не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

¹² Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ, с изм. и доп. // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2000. № 1 (часть 1). Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (часть 1). Ст. 2; № 33 (часть 1). Ст. 3429.

Отличительная особенность муниципальных учреждений заключается в том, что их статус реализуется, в основном, в отношениях с органами местного самоуправления.

Исходя из этого, можно сказать, что муниципальным учреждением является учреждение, обладающее в совокупности следующими признаками:

- созданное органами местного самоуправления;
- финансируемое за счет средств муниципального бюджета либо за счет средств внебюджетного фонда;
- решения о создании муниципального учреждения от имени муниципальных образований принимают органы местного самоуправления.

Деятельность муниципального учреждения финансируется собственником посредством передачи учреждению денежных средств или закрепления за ним имущества на праве оперативного управления, что предполагает существенные ограничения по владению и распоряжению этим имуществом.

Будучи некоммерческими организациями, учреждения могут осуществлять направленную на получение прибыли предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы.

В ст. 298 Гражданского кодекса РФ законодатель прямо не называет эту деятельность предпринимательской, хотя она сочетает в себе все ее признаки в смысле ст. 2 Гражданского кодекса РФ: направленность на извлечение прибыли (дохода), осуществление соответствующим лицом на свой риск, под свою имущественную ответственность.

Возможность для бюджетного учреждения осуществлять приносящую доход деятельность предусмотрена также в ст. 50 Гражданского кодекса РФ, ст. 42, 161, 232, 254 Бюджетного кодекса РФ, в ряде других нормативных актов. В перечисленных выше статьях Бюджетного кодекса РФ указанная деятельность определена как предпринимательская и иная, приносящая доход. Так, ст. 161 Бюджетного кодекса РФ установлено, что к числу осуществляемой бюджетным учреждением предпринимательской деятельности относятся в том числе доходы от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности, закрепленной за бюджетным учреждением на праве оперативного управления, и иной деятельности.

Поскольку учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то совершенно очевидно, что оно оказывает услуги на возмездной основе. При этом учреждение приобретает право на распоряжение доходами, полученными от платной деятельности.

Так как учреждение нередко финансируется собственником лишь частично, оно с согласия собственника вынуждено заниматься не своей основной деятельностью — изыскивать дополнительные средства для осуществления непосредственных уставных функций. Таким образом, учредитель, разрешая учреждению получать дополнительный до-

ход, видимо, желает, чтобы полученный доход использовался на нужды и развитие учреждения. В противном случае какой смысл разрешать учреждению отвлекаться на не свойственную ему деятельность? И поскольку учреждение не может иметь извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, то и приобретенное имущество и доходы должны использоваться прежде всего на главную уставную деятельность, а не на хозяйственную¹³.

В настоящее время абсолютное большинство учреждений вынуждено искать дополнительные «внебюджетные» источники средств для своего существования. Возникает вопрос: какое право имеет учреждение на имущество, которое поступило к нему не от учредителя, а из иных источников, например, от собственной доходной деятельности¹⁴?

Ответ на данный вопрос мы находим в п. 2 ст. 298 Гражданского кодекса РФ: если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения. Такое имущество учитывается на отдельном балансе учреждения и не может быть изъято у него решением муниципальных органов, в том числе когда оно используется не по назначению.

В связи с вышеизложенным, укажем на проблемы использования имущества бюджетным учреждением.

Во-первых, на практике достаточно часто встречаются случаи нецелевого использования выделенного учреждениям имущества. В частности, значительная его часть используется в коммерческих целях (в том числе путем передачи в аренду). При этом доходы от использования имущества не учитываются и не перечисляются в бюджет¹⁵.

Во-вторых, осуществляя деятельность, связанную с получением дохода, учреждение использует людской ресурс, материально-техническую базу, финансируемые собственником, а значит, бюджетом, в конечном итоге налогоплательщиком. Поскольку действующее законодательство не содержит запрета на осуществление учреждениями хозяйственной деятельности, то складывается ситуация, когда наделенные властными полномочиями, финансируемые за счет бюджетных средств, учреждения составляют конкуренцию предприятиям малого и среднего бизнеса, работающим на определенных рынках работ, оказания услуг¹⁶.

¹³ См.: Жуков А. А. Самостоятельное имущество бюджетных учреждений // Юрист. 2004. № 39. С. 15.

¹⁴ См.: Карномазов А. И. Право учреждения на самостоятельное распоряжение имуществом // Там же. 2002. № 7. С. 31.

¹⁵ См.: Минашкин А. В. Основы административно-правового статуса государственных учреждений // Право и экономика. 2003. № 1. С. 37.

¹⁶ См.: Глазырин В. В. Дисбаланс публичных и частных интересов // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 41.

С нашей точки зрения, наделение муниципального учреждения, которое может заниматься и коммерческой деятельностью, властными полномочиями в области охраны окружающей среды, приводило к нарушению действующего законодательства. В первую очередь Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹⁷, ст. 7 которого запрещает совмещение функций органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями органов местного самоуправления.

В связи с этим Федеральная антимонопольная служба¹⁸, в чьей компетенции находится рассмотрение данного вопроса, обратила внимание на признаки нарушения антимонопольного законодательства. Антимонопольный орган — специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в сфере антимонопольной деятельности¹⁹.

Антимонопольный орган осуществляет государственный контроль за соблюдением законов, регулирующих отношения в области конкурентного права, рассматривает факты нарушения антимонопольного законодательства, принимает по ним решения и выдает предписания в пределах своей компетенции²⁰.

Отметим, что нормы Закона о конкуренции распространяются на соответствующие отношения, влияющие на конкуренцию и складывающиеся с участием и органов местного самоуправления²¹. Под действие норм данного закона подпадают и так называемые иные органы и организации, наделенные функциями и правами органов власти.

Речь идет в том числе об учреждениях, создаваемых органами местного самоуправления, которые на платной основе без законных на то оснований реализуют некоторые функции властных органов²². В рассматриваемом нами случае указывается, с одной стороны, на осуществление контрольно-надзорных функций муниципальным учреждением Комитетом охраны окружающей среды и природных ресурсов, а с

¹⁷ Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» от 22.03.1991 г. № 948-1, с изм. и доп. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499; 1992. № 34. Ст. 1966; 1994. № 32. Ст. 1882; СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 1998. № 19. Ст. 2066; 2000. № 2. Ст. 124.

¹⁸ Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

¹⁹ См.: Агапов А. Б. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 627.

²⁰ См.: Богданова Е. Е. Административный порядок защиты гражданских прав // Право и экономика. 2004. № 5. С. 28.

²¹ См.: Багандов А. И. Специфика и эффективность антимонопольного законодательства России // Современное право. 2003. № 3. С. 17.

²² См.: Еременко В. И. Новая редакция закона о конкуренции: Достижения и просчеты // Законодательство и экономика. 2003. № 2. С. 25.

другой — на вторжение в сферу свободного предпринимательства муниципального органа.

С нашей точки зрения, проблема заключается в том, что государство, устанавливая полномочия муниципальных органов, не всегда четко закрепляет порядок их финансового обеспечения. Это противоречит Конституции РФ, устанавливающей обязательность такого обеспечения, а также приводит к тому, что органы местного самоуправления не могут в полном объеме выполнять возложенные на них функции и вынуждены создавать учреждения, которые, выполняя функции органов публичной власти, сами финансируют свою деятельность.

Получается, что полномочия в области охраны окружающей среды муниципалитет закрепил за учреждениями, вынужденными для осуществления своих функций и реализации возложенных полномочий заниматься предпринимательской деятельностью, что неизбежно ведет к ослаблению контроля. В данной ситуации муниципалитет, наделив учреждение властными полномочиями, с одной стороны, разрешил предпринимательскую деятельность, с другой — нарушил действующее законодательство.

Как следует из преамбулы распоряжения администрации г. Н. Новгорода от 11.01.2001 г. № 113-р «О создании Комитета охраны окружающей среды и природных ресурсов г. Н. Новгорода»²³, учреждение создано в целях реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, предусмотренных Законом РФ «Об охране окружающей среды».

В соответствии с п. 1.3 Устава²⁴, муниципальное учреждение Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов г. Н. Новгорода создано для осуществления управленческих и иных функций в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на территории г. Н. Новгорода.

Основные цели деятельности Комитета: решение задач в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на территории города, предотвращение экологически вредного воздействия на качество окружающей природной среды в результате хозяйственной и иной деятельности и обеспечение экологической безопасности.

Для достижения указанных целей Комитет осуществляет следующие виды деятельности:

проводит единую государственную политику в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов;

подготавливает проекты решений и нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, экологической безопасности населения, благоустройства и озеленения города;

²³ Консультант-плюс региональный выпуск. Документ опубликован не был.

²⁴ Устав муниципального учреждения Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов // Официальный сайт администрации г. Н. Новгорода.

осуществляет прогнозирование состояния окружающей среды и использование природных ресурсов.

Далее в п. 2.3 указаны основные функции данного учреждения: организация и в установленном порядке осуществление экологического контроля источников загрязнения окружающей среды, проверка работы очистных сооружений, другие контрольные полномочия.

Комитет в соответствии с возложенными на него задачами:

принимает участие в разработке и реализации экологических проектов, программ, планов мероприятий в соответствии с основными направлениями государственной экологической политики и социально-экономического развития города с целью обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

проверяет работу очистных сооружений, средств их контроля, соблюдения нормативов выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, норм и правил обращения с отходами производства и потребления, нормативов качества окружающей среды и экологических ограничений на природопользование;

осуществляет реализацию программ, направленных на восстановление и охрану водных объектов;

осуществляет экологический контроль за использованием и охраной земельных ресурсов; контроль по охране земель осуществляется как в плановом порядке, так и по представлению природоохранной прокуратуры;

принимает участие в комиссиях по выбору земельных участков для размещения промышленных и иных объектов, в комиссиях по приемке законченных строительством объектов;

участвует совместно с другими специально уполномоченными государственными органами в ведении кадастров природных ресурсов, в формировании системы особо охраняемых природных территорий;

проверяет выполнение государственных, региональных и местных программ и мероприятий по охране окружающей среды и природных ресурсов, соблюдение экологических требований при размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию промышленных и других объектов, выносит предложения о проведении экологической экспертизы и контролирует выполнение ее заключений;

принимает участие в проведении государственной экологической экспертизы проектов, организует общественные обсуждения, проводит опросы, референдумы среди населения г. Нижнего Новгорода о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе;

готовит представления о приостановлении лицензий при невыполнении природопользователем установленных в лицензиях экологических условий; готовит специально уполномоченным государственным органам в области охраны окружающей среды об ограничении и приостановлении работы предприятий, сооружений и объектов с запрещением вво-

да в эксплуатацию объектов строительства, реконструкции, которые выполнены с нарушением экологических требований и заключением государственной экологической экспертизы, а также об ограничении и приостановлении другой хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с экологическими нарушениями; участвует в определении размеров вреда, причиненного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений.

Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов до недавнего времени осуществлял проектные работы на коммерческой основе как хозяйствующий субъект, в том числе оказывал платные услуги застройщикам по экологической экспертизе проектов строительства. Отметим, что на данном рынке услуг работает не один десяток коммерческих организаций, однако, в отличие от Комитета, они не наделены одновременно полномочиями органа местного самоуправления.

Следует особо подчеркнуть, что п. 3.3 постановления администрации г. Н. Новгорода от 16.06.2003 г. № 64 «О муниципальных предприятиях города Нижнего Новгорода и муниципальных учреждениях города Нижнего Новгорода»²⁵ учреждениям предоставлено право осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность.

Кроме того, согласно п. 2.4 Устава, отдельные полномочия Комитет осуществлял на платной основе в соответствии с перечнем, утвержденным решением Правления экологического фонда города. Так, согласно перечню платных услуг, осуществляемых Комитетом, он мог заниматься изданием и продажей нормативно-методической литературы, услугами ксерокопирования, сканирования изображений, записи компакт-дисков и другими услугами. Цены услуги, оказываемые Комитетом, утверждены протоколом заседания Правления экологического фонда города и изменялись в зависимости от инфляции, стоимости материалов, изменения окладов сотрудников.

Таким образом, муниципальное учреждение Комитет охраны окружающей среды и природных ресурсов, наряду с осуществлением отдельных полномочий и функций органа местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, осуществлял функции хозяйствующего субъекта, связанные с оказанием платных услуг.

Статья 7 Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» не дает иного толкования, чем запрещение органам местного самоуправления, наделенным властными полномочиями, совмещать функции управления с функциями хозяйствующего субъекта. Кроме того, указанная норма закона устанавливает запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Поскольку Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 68) было установлено, что муниципальный экологический контроль

²⁵ См.: Консультант-плюс региональный выпуск. Документ опубликован не был.

осуществлялся органами местного самоуправления и уполномоченными ими органами, то муниципальный контроль осуществлялся муниципальными учреждениями, т.е. складывалась ситуация, когда контрольно-надзорную деятельность в области охраны окружающей среды осуществляли хозяйствующие субъекты.

Более того, Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 г. было прямо указано, что в стране свыше 35 тысяч федеральных государственных учреждений, многие из которых наделены функциями по контролю и надзору. Они нередко просто навязывают гражданам и бизнесу свои «услуги» по проведению экспертиз, консультаций и т.д. Правительство должно изъять из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властные полномочия²⁶.

Представляется, что, если на федеральном уровне проводится политика по разделению властных полномочий и функций оказания услуг в деятельности государственных учреждений, аналогичным образом следует поступать на уровне местного самоуправления.

Поэтому совершенно закономерным явилось исключение из Федерального закона «Об охране окружающей среды» норм, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления на проведение муниципального экологического контроля. Контроль может и должен осуществлять властный орган и никакой иной. В противном случае разрешение осуществлять контрольно-надзорную деятельность «уполномоченному местным самоуправлением органу» приведет к ослаблению контроля и нарушению действующего законодательства. Более того, в российских условиях финансирование бюджетных учреждений «полностью или частично» осуществляется по остаточному принципу, что заставляет учреждение, с согласия собственника, изыскивать дополнительные средства для осуществления непосредственных функций.

Необходимо отметить, что разбирательство в Нижегородском управлении Федеральной антимонопольной службы послужили реформированию органов муниципального экологического контроля г. Н. Новгорода. В ходе слушаний, проведенных в 2005—2006 гг., представители администрации г. Н. Новгорода согласились с тем, что в действующих муниципальных правовых актах содержатся нарушения и устранили их, убрав из устава муниципального учреждения пункт, устанавливающий право учреждения, наряду с осуществлением функций по охране окружающей среды, оказывать платные услуги неограниченному кругу потребителей.

В заключение отметим, что муниципалитеты, и эта ситуация характерна не только для Нижнего Новгорода, доверяли осуществлять муниципальный экологический контроль учреждениям, т.е. в Российской

²⁶ См.: Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

Федерации складывалась ситуация, когда контрольно-надзорную деятельность в области охраны окружающей среды осуществляли хозяйствующие субъекты, наделенные властными полномочиями. В целях устранения противоречий, содержащихся в нормативных правовых актах, законодатель исключил из Закона РФ «Об охране окружающей среды» нормы, устанавливающие положения о муниципальном экологическом контроле и расширяющие полномочия муниципальных инспекторов в области экологического контроля, устранив возможные нарушения в муниципальных образованиях при проведении экологической политики государства.