



Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели

под редакцией Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина



УДК 352.075
ББК 67.400.6
М90

ISBN - 978-5-4465-2497-6

Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шутриной, М.П. Ряшина. М., 2019. - 300 с.

Данная книга посвящена теоретическим и практическим проблемам муниципального контроля, собранным в преддверии обсуждения нового проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле. Цель книги – проинформировать об интересах органов местного самоуправления, донести до тех, кто будет принимать решения в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, основные аспекты муниципального контроля, которые должны быть учтены в пакете законопроектов. Впервые собраны суждения представителей ведущих научно-экспертных организаций, а также органов власти, в том числе муниципальных контролеров. Приводятся результаты опросов представителей органов местного самоуправления о том, насколько эффективны имеющиеся в их распоряжении инструменты наведения порядка.

Книга предназначена для представителей органов государственной власти и местного самоуправления, специалистов и экспертов в области местного самоуправления, ученых, преподавателей вузов, студентов, аспирантов, всех лиц, интересующихся местным самоуправлением.

Подготовлено с использованием СПС «Консультант-Плюс», «Гарант»

ISBN 978-5-4465-2497-6



9 785446 524976 >

© коллектив авторов, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Приветствие от Ханты-Мансийска. <i>М.П. Ряшин</i>	5
Приветствие от Калининграда. <i>А.Н. Силанов</i>	7
Приветствие от Союза российских городов. <i>А.В. Игнатьева</i>	8
Вместо предисловия. Формирование концепции муниципального контроля: через тернии к звездам. <i>Е.С. Шугрина</i>	9
Раздел 1. Теоретические основы муниципального контроля	21
Новая модель государственного (муниципального) контроля (надзора): новеллы, риски, перспективные направления. <i>Д.В. Шохин</i>	22
Муниципальный контроль в системе регуляторной политики государства: возможные концепции регулирования. <i>А.В. Пахомов</i>	30
О некоторых подходах к пониманию и правовому регулированию муници- пального контроля. <i>Т.М. Бялкина</i>	39
Муниципальный контроль и перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. <i>С.В. Нарутто</i>	50
Контрольно-надзорное производство и производство по делам об админи- стративных правонарушениях: вопросы соотношения. <i>Е.А. Дмитрикова</i>	60
Особенности муниципального публично-властного контроля. <i>Н.Л. Пешин</i>	66
К вопросу о перспективах правовой регламентации муниципального контро- ля в РФ. <i>О.А. Кожевников</i>	75
Полномочия органов местного самоуправления по правовому регулированию муниципального контроля. <i>М.П. Ряшин</i>	80
Муниципальный контроль в действии. <i>Д.А. Кузнецова, Р.К. Кучаков</i>	88
Раздел 2. Муниципальный контроль и административная практика: взгляд представителей органов власти	96
О реформировании муниципального контроля и некоторых особенностях его осуществления на территории Нижегородской области. <i>И.Н. Норенков, И.Е. Ноздрачева</i>	97
О совершенствовании правового регулирования и практики автоматизации контрольно-надзорной деятельности. <i>М.Ю. Фондикова</i>	102
Город Ханты-Мансийск - пилотная площадка по муниципальному контролю. <i>М.П. Ряшин</i>	111
Муниципальный контроль, контрольные полномочия и административная практика в городском округе «Город Калининград». <i>Е.В. Чернышев</i>	123
Муниципальный контроль и административная практика на примере города Омска. <i>А.В. Подгорбунских</i>	144
Муниципальный контроль и административная практика: результативность разных инструментов наведения порядка на территории Нижнего Новгорода. <i>И.М. Соловьев, Н.А. Капустина</i>	152
Схема управления муниципальным контролем в городе Ханты-Мансийске. <i>Т.В. Марютин, В.В. Волошенюк</i>	163
Система управления органами, осуществляющими муниципальный кон- троль, на примере Новосибирска. <i>А.Е. Кузюк</i>	167
Система органов управления в сфере муниципального контроля и админи- стративной практики на примере Великого Новгорода. <i>Ю.С. Ездакова</i>	173
Муниципальный земельный контроль. <i>И.А. Архипенко</i>	180
Жилищный контроль в городе Ярославле. <i>А.А. Кириллов</i>	184

Альтернативный взгляд на жилищный контроль на примере города Рыбинска. <i>А.А. Фролов</i> _____	189
Особенности контроля за соблюдением правил благоустройства на территории муниципального образования. <i>Е.В. Чернышев</i> _____	191
О сложностях при возбуждении дел об административных правонарушениях за размещение транспорта на озелененных территориях: коллизии законодательства и проблемы правоприменительной практики. <i>И.Д. Сергеев</i> _____	196
Особенности муниципального контроля в области сохранности автомобильных дорог местного значения. <i>И.М. Соловьев, Н.А. Капустина</i> _____	200
О муниципальном контроле в области торговой деятельности на территории муниципального образования городской округ Ханты-Мансийск. <i>Т.В. Марютин</i> _____	207
Раздел 3. Опросы и иные обобщения муниципального контроля _____	211
Результаты опроса, направленного на выявление наиболее эффективных инструментов наведения порядка на территории муниципального образования и определение основных параметров муниципального контроля. <i>Е.С. Шугрина</i> _____	212
О муниципальном контроле: взгляд представителей органов местного самоуправления Пермского края. <i>А.А. Русанов, С.А. Воронцова</i> _____	247
Вместо заключения. Концепция правового регулирования муниципального контроля. <i>А.В. Пахомов, Е.С. Шугрина</i> _____	258
Приложение _____	264
Резолюция Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе», г. Ханты-Мансийск, 14 июля 2019 года. _____	265
Резолюция круглого стола «Муниципальный контроль как важнейший инструмент в системе местного самоуправления. Проблемы и пути совершенствования», г. Калининград, 24 июня 2019 года. _____	269
Решение № 2 Правления Союза российских городов «О деятельности проектного офиса «Муниципальный контроль». Предложения Союза российских городов в проект нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», г. Челябинск, 15 августа 2019 г. _____	273
Экспертное заключение на проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в части муниципального контроля). <i>Е.С. Шугрина</i> _____	275
Фотогалерея _____	283



Уважаемые друзья, коллеги!

В мае этого года в Ханты-Мансийске случилось по-настоящему историческое событие. В городе появился 100-тысячный житель, им стала маленькая Ксения Натепрова.

Преодоление этого рубежа поставило перед нами новые вызовы и новые задачи, главная из которых – обеспечение максимального уровня комфорта для

каждого жителя. За последние 10 лет население Ханты-Мансийска увеличилось почти на 30 тысяч человек. Это один из самых высоких темпов прироста населения в стране. Мы должны сохранить положение, при котором развивающийся такими быстрыми темпами город сохранит позиции одного из самых экологически чистых, безопасных, удобных и привлекательных для проживания.

Вопросам муниципального контроля в Ханты-Мансийске уделяется особое внимание. По предложению Министерства экономического развития Российской Федерации Ханты-Мансийск определен пилотным муниципальным образованием в стране в рамках приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях».

Кроме того, окружная столица стала единственной площадкой общественных обсуждений федерального законопроекта о государственном и муниципальном контроле, которые прошли в июне текущего года в рамках IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе» (IV ежегодные муниципальные чтения).

Благодарю Министерство экономического развития России за возможность открытого диалога авторов текста законопроекта и представителей органов местного самоуправления. Муниципальные контролеры Югры, представители других субъектов Российской Федерации имели возможность обсудить вопросы, высказать свои замечания в отношении законодательных новелл.

Также при поддержке Администрации города Ханты-Мансийска в Югорском государственном университете создана базовая кафедра муниципального права, где ведутся научные разработки в области контрольной деятельности в муниципальных образованиях.

Контроль – одна из важнейших функций управленческой деятельности. В этом смысле муниципальный контроль – один из важнейших инструментов развития территории, который органы местного самоуправления могут и должны использовать для наведения порядка.

Основными принципами государственного контроля и надзора должны стать стимулирование, соразмерность вмешательства в права контролируемых лиц, соблю-

дение их прав, уважение достоинства личности и деловой репутации организации, сохранение коммерческой и служебной тайны, недопустимость множественного контроля и злоупотреблений в ходе проверки. Отдельного внимания заслуживают профилактические мероприятия: информирование, стимулирование добросовестности, контрольно-надзорное сопровождение посредством консультационной деятельности. Все должны понимать, что характер контроля должен быть дружественным, а не репрессивным по отношению к объекту проверки.

При осуществлении муниципального контроля важен фактор направленности этого контроля. Сама по себе контрольная функция ради контрольной функции - это нонсенс. Мы пошли по пути применения профилактических мер, информируя юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о наличии признаков нарушений – в 98 случаях из 100 люди устраняли нарушения в добровольном порядке. В этом смысле город находится в тренде - одной из целей реформы контрольно-надзорной деятельности является снижение административной нагрузки на бизнес, переход от карательных средств воздействия к профилактике. Получается, что в столице Югры этот подход реализуется уже давно.

Большое значение при осуществлении муниципального контроля уделяется и привлечению общественности. Можно даже сказать, что муниципальный контроль ушел в социальные сети; работа с социальными сетями стала довольно серьезным механизмом получения первичной информации о нарушениях, которые беспокоят горожан.

Показателем большого значения, которое уделяется муниципальному контролю в городе Ханты-Мансийске, является и то, что в структуре местной администрации создано специальное управление муниципального контроля, которое курируется заместителем главы города.

Муниципальный контроль, хоть и составляет 2-3% контрольно-надзорной деятельности, но для органов местного самоуправления является важным инструментом наведения порядка. Уверены, что органы местного самоуправления могут и должны воспользоваться возможностью высказать свои пожелания в части обсуждаемой модели муниципального контроля. Рассматриваем данную книгу как площадку, которая позволит собрать пеструю и яркую палитру различных мнений ученых и практиков о муниципальном контроле.

Надеемся, что ознакомившись с данной книгой, читатели сформируют собственное представление об оптимальной модели муниципального контроля, получат представление о тех проблемах, особенностях или лучших практиках, которые формируются в сфере муниципального контроля.

*Глава города Ханты-Мансийска
М.П. Ряшин*



Уважаемые читатели!

Рад приветствовать вас на страницах этой книги, в которой собраны аналитические материалы, посвященные одному из важнейших направлений деятельности органов местного самоуправления — сфере муниципального контроля.

Как убедительно свидетельствуют теория и опыт, без эффективного контроля над исполнением принимаемых решений невозможно обеспечить стабильность функционирования ни в одной области

человеческой деятельности. Так, в 2019 году в структуре администрации городского округа «Город Калининград» был создан комитет муниципального контроля со статусом юридического лица. Его функции и ранее исполнялись городской администрацией, но они были закреплены за разными структурными подразделениями. К обязанностям нового комитета отнесены земельный и лесной контроль, контроль в области благоустройства, жилищный контроль, контроль за размещением объектов торговли и рекламы, снос (демонтаж) самовольно возведенных некапитальных строений и сооружений. Такое решение, полностью оправдав себя, помогло скоординировать и усилить работу, выявить её сильные и слабые стороны, наметить пути решения имеющихся проблем.

Убежден, что чем быстрее мы сможем сделать эту работу максимально эффективной, тем краше и комфортней будут наши города. Все мы хорошо понимаем, что контроль позволяет вовремя обнаружить и устранить ошибки и недочеты, что значительно сокращает финансовые и временные потери органов власти, снимает социальное напряжение, повышает уровень доверия населения. Борьба за обеспечение надлежащего контроля на муниципальном уровне требует дальнейшей тщательной проработки вопросов правового регулирования этой сферы с учетом уже накопленного опыта работы на местах. Эта актуальная проблема красной нитью проходит через статьи, представленные в книге, которую вы держите в своих руках. Уверен, что мнения ученых и практиков, анализирующих ситуацию в системе муниципального контроля, предлагающих пути разрешения существующих проблем, будут интересны не только специалистам, но и каждому активному гражданину.

*Глава городского округа «Город Калининград»
А.Н. Силанов*



Уважаемые коллеги!

Вы держите в руках не просто книгу, Вы держите в руках результаты тяжелого и кропотливого труда экспертов, представителей муниципального сообщества, профессоров, а главное - неравнодушных людей, которые в прямом смысле болеют за свое дело, живут им и вкладывают душу в свою работу.

Эта книга посвящена вопросам муниципального контроля – важного механизма развития территории и создания комфортной городской среды, инструмента воздействия на граждан и предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования. Особенно этот вопрос актуален сейчас, в момент реформирования системы муниципального контроля.

Союз российских городов занимается этими вопросами уже не один год. В 2018 году мы посвятили теме муниципального контроля выездное совещание в Сочи «Алгоритм противодействия самовольному строительству многоквартирных жилых домов на земельных участках, не предназначенных для этих целей». Весной 2019 года прошло Общее собрание Союза российских городов, которое состоялось в Совете Федерации. Накануне мы собрали муниципалов-практиков – членов Союза российских городов на внутреннем рабочем совещании в Вороново для представления позиций по данному вопросу, что называется, от «земли». Совещание прошло при участии экспертов-разработчиков нового закона из Минэкономразвития. И в итоге в Калининграде летом 2019 года объявили о начале работы проектного офиса Союза по этой теме, в состав которого вошли представители всех видов муниципальных образований и эксперты. В Челябинске на Правлении Союза российских городов в августе этого года еще раз обсудили проект закона и утвердили резолюцию калининградского совещания.

Искренне благодарю всех тех, кто принимал непосредственное участие в создании данного труда. Уверена, что консолидированная в книге позиция муниципалитетов и экспертов еще раз подчеркнет необходимость и значимость данного инструмента для российских городов, а также обозначит потребность в расширении возможностей органов местного самоуправления по профилактике и оперативному устранению правонарушений и созданию четко прописанного и законодательно закрепленного механизма привлечения к ответственности по результатам выявленных нарушений.

*Генеральный директор Союза российских городов
А.В. Игнатьева*

*«Дон Кихотов мало, основную часть их от органов
местного самоуправления здесь собрали»
Александр Фролов, Рыбинск*

ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ: ЧЕРЕЗ ТЕРНИИ К ЗВЁЗДАМ (ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ)

1. В 2008 году был принят концептуально новый закон, регулирующий особенности контрольно-надзорной деятельности¹. Не вдаваясь в особенности всех содержащихся в нем новаций, следует обратить внимание на то, что в самом названии закона впервые появилось словосочетание «муниципальный контроль». Действовавший ранее закон регулировал только отношения, возникающие при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями (далее - органы государственного контроля (надзора)), уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации².

Несмотря на то, что впервые появилась статья, регулирующая полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, а муниципальный контроль был включен в единую систему контрольно-надзорной деятельности, о концепции муниципального контроля особенно не размышляли, мнением представителей органов местного самоуправления никто не интересовался.

Впервые серьезное внимание муниципальному контролю стало уделять Минэкономразвития России при подготовке в 2010 году первого и единственного доклада о состоянии муниципального контроля в России, в котором предпринята серьезная попытка наведения порядка в терминологии, соотношении отраслевого законодательства и законодательства о местном самоуправлении³.

Удивительно, но и ученые длительное время «не видели» эту тему – показателем этого является практически полное отсутствие соответствующих глав в учебниках по муниципальному праву⁴ и отсутствие диссертаций, посвященных только муници-

1 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

2 Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

3 Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). Минэкономразвития России. М., 2011. – 69 с.

4 Отдельные параграфы или главы, посвященные муниципальному контролю, имеются, например, в таких учебниках, как: Муниципальное право России: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018. – 656 с.; Муниципальное право России: учеб. /отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. – 544 с.; Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. – 680 с.; Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. – 462 с.; Шутрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. 5-е изд. М.: Норма. 2014. – 576 с.

пальному контролю⁵. Ознакомление с текстами работ большинства ученых показывает довольно серьезный разрыв между теорией и практикой. К сожалению, реальные процессы, происходящие в сфере муниципального контроля, являются мало изученными и плохо известными для большинства ученых.

Складывается впечатление, что к муниципальному контролю относились как к данности, которая идет неотъемлемой частью связки «государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль». Анализ норм законодательства о местном самоуправлении также приводит к не сильно утешительным выводам.

В Законе РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» предусматривалось довольно большое количество контрольных полномочий органов местного самоуправления. Любопытно, что земельный контроль фигурировал только как государственный контроль.

В Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о контроле говорилось только в контексте контроля за использованием земель на территории муниципального образования (пункт 11 части 2 статьи 6).

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) предусматривается довольно большое количество видов муниципального контроля, однако специальная статья о муниципальном контроле появилась только в 2011 году (статья 17.1).

Появление статьи 17.1 стало частью больших пакетных изменений, вносимых в 62 федеральных закона с целью синхронизации отраслевого законодательства и подготовленных во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 3 марта 2009 г. № ИШ-П13-1145⁶.

В качестве иллюстрации отношения к необходимости появления этой статьи можно привести фрагмент письма Минэкономразвития РФ от 20.08.2009 № Д05-4191, подписанного заместителем директора департамента развития малого и среднего предпринимательства: «В соответствии со статьей 72 Земельного кодекса муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. При этом муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Необходимо отметить, что в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не нашли отражения вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению муниципального контроля в сфере соблюдения требований, установленных муниципальными правовыми актами. В то же время отдельными нормативными актами органов местного самоуправления предусмотрено осуществление указанного контроля (например, контроль за исполнением местного бюджета, контроль за состоянием благоустройства, за организацией транспортного обслуживания на территории муниципального образования и др.). Таким образом, полагаем, что изложенная в обращении проблема коллизи-

5 Даже с помощью ресурса сайта ВАК РФ, где размещаются абсолютно все авторефераты диссертаций на протяжении десятка лет, удалось обнаружить всего две диссертации: Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. - 45 с.; Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – 22 с.

6 Речь идет о проекте Федерального закона № 454517-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

онности действующих норм законодательства Российской Федерации должна решаться не столько в рамках Закона № 294-ФЗ, сколько путем внесения соответствующих изменений в Закон № 131-ФЗ».

Вот примерно с таким теоретическим background о сути муниципального контроля ученые и практики, эксперты и государственные деятели подошли к обсуждению проекта нового федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, работа над которым велась во исполнение решения президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), которым был утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Отсутствие цельных и продуманных представлений о концепции муниципального контроля довольно четко проявилось на рабочей встрече, организованной под руководством заместителя министра экономического развития России С.В. Шипова в сентябре 2017 года. Эта встреча была одной из первых в цепочке последующих экспертных обсуждений муниципального контроля, где о государственном контроле и надзоре не говорили. В качестве экспертов были приглашены специалисты по муниципальному праву И.В. Бабичев (руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления), О.И. Баженова (доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ имени Ломоносова), О.Ю. Гай (исполнительный директор Общероссийского конгресса муниципальных образований), Е.С. Шугрина (директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления РАНХиГС) и специалист по административному праву А.И. Стахов (заведующий научным отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия)⁷. Заочное участие в дискуссии приняла Т.М. Бялкина (заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран юридического факультета Воронежского государственного университета), которая свои размышления направила в письменном виде. Многочасовое обсуждение в очередной раз подтвердило, что четкого представления о том, что такое муниципальный контроль, нет.

Надо отдать должное Минэкономразвития России, которое осознало сложность проблемы и позволило экспертам и практикам самим попробовать сформулировать концепцию муниципального контроля. Так, осенью 2017 года город Ханты-Мансийск был определен как возможная пилотная площадка по изучению и обобщению практики муниципального контроля.

На ежегодной Всероссийской конференции «Реформа КНД: новое качество государственного контроля в регионах», проведенной Минэкономразвития России в Воронеже (Московская область) 21-22 февраля 2018 года, был организован круглый стол, посвященный проблемам правового регулирования муниципального контроля. Единственным представителем органов муниципального контроля стал Т.В. Марютин (заместитель Главы города Ханты-Мансийска). Основными участниками дискуссии были представители субъектов РФ. Из специалистов по муниципальному праву присутствовали Е.С. Шугрина и А.В. Мадьярова (ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления); из специалистов в области административного права и процесса - А.И. Стахов. Круглый стол проводил заместитель министра С.В. Шипов, что уже определенным образом указывает на внимательное отношение министерства к данной проблематике.

Участники дискуссии констатировали ряд проблем, связанных с реализацией муниципального контроля, необходимость ограничения его от смежных видов госу-

7

Здесь и далее приводятся должности, которые занимались соответствующим лицом на момент описываемого события. В настоящее время должности могут быть иными.

дарственного контроля. Было предложено провести полевые исследования с целью выявления реальной потребности территорий в конкретных видах муниципального контроля. После определенных изменений в составе Правительства в мае-июне 2018 года сменился куратор реформы контрольно-надзорной деятельности, хотя основная работа с законопроектом по-прежнему велась Минэкономразвития России.

В сентябре-октябре 2018 года Центр местного самоуправления РАНХиГС провел опрос представителей органов местного самоуправления по вопросам совершенствования законодательства о муниципальном контроле. Анкетирование было направлено на выяснение потребностей муниципального сообщества в изменениях законодательства о муниципальном контроле и его отношении к конкретным новеллам (в частности, к видам муниципального контроля), предлагаемому проектом нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», основанном на концепции риск-ориентированного подхода. Всего было получено более 2,5 тыс. анкет (в том числе 1,5 тыс. анкет из городских и сельских поселений, более 600 анкет из муниципальных районов, около 300 анкет из городских округов и более 50 анкет от внутригородских муниципальных образований) из 68 субъектов Российской Федерации. Результаты опроса размещены на сайте Центра местного самоуправления РАНХиГС.⁸

28-30 ноября 2018 года в Санкт-Петербурге в рамках XI Международного инновационного форума была проведена конференция «Приоритеты регионов: контроль, госуслуги, цифровизация и развитие МСП». Одним из мероприятий конференции стал круглый стол по вопросам совершенствования муниципального контроля. В числе участников были преимущественно представители органов власти Северо-Западного и Уральского федеральных округов. Активное участие в дискуссии по вопросам муниципального контроля приняли А.О. Маслова (Минэконом Республики Татарстан), И.Е. Ноздрачева (минэкономразвития и инвестиций Нижегородской области), А.В. Ратманов (администрация губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области), Д.А. Кузнецова (Европейский университет). Единственным представителем органов местного самоуправления по-прежнему был Т.В. Марютин. В ходе мероприятия были презентованы результаты опроса, проведенного Центром местного самоуправления РАНХиГС⁹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2018 № 2655-р была создана рабочая группа по подготовке предложений по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и утверждён её состав. Руководителем рабочей группы назначен Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации К.А. Чуйченко. В состав рабочей группы включены руководители федеральных министерств и ведомств, представители бизнес-сообщества, экспертных организаций. Единственным специалистом в области муниципального права, включенным в состав рабочей группы, стала Е.С. Шугрина.

17 января 2019 года в рамках Гайдаровского форума состоялась экспертная дискуссия «Муниципальный контроль как инструмент развития территории», организованная Центром местного самоуправления совместно с департаментом контрольно-надзорной и разрешительной деятельности Минэкономразвития России¹⁰. В дискуссии приняли участие А.В. Мадьярова, ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; И.Н. Норенков, министр экономического развития и инвестиций Нижегородской области;

8 Более подробно см.: <http://131fz.ra№epa.ru/post/950>.

9 Более подробно с результатами опроса можно ознакомиться на сайте Центра по адресу <http://131fz.ra№epa.ru/post/950>.

10 Более подробную информацию о мероприятии см.: <http://131fz.ra№epa.ru/post/1034>.

Е.А. Кольвагина, начальник Управления развития систем контрольно-надзорной деятельности и муниципальной информатизации Министерства государственного управления, информационных технологий и связи Московской области; А.В. Подгорбунских, заместитель Мэра города Омска, директор департамента правового обеспечения и муниципальной службы; Т.В. Марютин, заместитель Главы города Ханты-Мансийска; О.А. Кожевников, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета.

В ходе секции был презентован Спецдоклад о состоянии муниципального контроля в Российской Федерации¹¹, который стал определенным обобщением существующей практики муниципального контроля, в том числе докладов о состоянии муниципального контроля и судебной практики по каждому виду муниципального контроля. Были и иные обсуждения, проводимые по линии различных организаций, работающих в сфере местного самоуправления, в том числе в Сочи (Союз российских городов), Омске (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов), Саратове, Ульяновске и Перми (соответствующие советы муниципальных образований) и т.п.

Несмотря на проведенные экспертные дискуссии и круглые столы, собранную обширную эмпирическую базу, характеризующую состояние муниципального контроля в РФ, ощущалась нехватка общения с представителями органов муниципального контроля, отсутствие ясности в том, как муниципальный контроль осуществляется на практике.

Выработка концепции муниципального контроля стала насущной необходимостью для разработчиков проекта нового федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, работавших в Вороново под руководством эксперта Минэкономразвития России М.А. Якутовой.

В качестве одной из попыток разрешения этой проблемы было сделано следующее. 25 марта 2019 года в городе Ханты-Мансийске собрались 43 представителя органов муниципального контроля и в течение нескольких часов рассказывали Е.С. Шуриной об особенностях каждого вида муниципального контроля, чтобы она позже могла транслировать эту информацию представителям рабочей группы, работающей над текстом законопроекта. Несмотря на большие усилия всех участников мероприятия и последующее обсуждение его результатов с представителями рабочей группы, этого было явно недостаточно.

При организационной поддержке Союза российских городов 15-16 апреля 2019 года в Вороново (Московская область) собрались представители органов муниципального контроля из Калининграда, Челябинска, Новосибирска, Великого Новгорода, Рыбинска, Сочи, Сыктывкара, Нижнего Новгорода, Ханты-Мансийска для обсуждения концепции муниципального контроля, которая могла бы быть отражена в проекте нового федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. В их числе были: Е.В. Акимова, начальник отдела муниципального контроля и рекламы Администрации Великого Новгорода; И.А. Архипенко, начальник управления контроля Администрации МО ГО «Сыктывкар»; И.В. Выбойщик, начальник отдела межмуниципального сотрудничества Челябинской городской Думы; Ю.С. Ездакова, начальник контрольно-административного управления Администрации Великого Новгорода; Л.Н. Кузванова, начальник отдела юридической экспертизы Правового управления Челябинской городской Думы; А.Е. Кузюк, председатель комитета экспертизы и контроля мэрии города Новосибирска; Т.В. Марютин, заместитель Главы города Ханты-Мансийска; К.А. Михальков, заместитель главы города Сочи по правовым вопросам; И.М. Соловьев, начальник управления административно-технического

11 Более подробно см.: Шурина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018. — 184 с.

и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода; Е.Н. Трусов, главный специалист отдела муниципального земельного контроля Комитета по управлению имуществом и земельным отношениям города Челябинска; А.А. Фролов, начальник отдела муниципального жилищного контроля Администрации городского округа город Рыбинск; Е.В. Чернышев, и.о. заместителя главы администрации Калининграда, председатель комитета муниципального контроля.

С легкой руки СРГ подобралась удивительно дружная и работоспособная команда, которая довольно быстро создала свое сообщество муниципальных контролеров с оперативным обменом информацией, помощью друг другу. С этого момента работа по созданию концепции муниципального контроля вышла на качественно иной уровень. Наконец-то стали доступными знания о процессах, происходящих в разных городах в сфере муниципального контроля, о тех проблемах, которые есть, и возможных путях их решения.

Вместе с тем обнаружилась тенденция, связанная с принципиально разным отношением к муниципальному контролю, у политиков и муниципальных контролеров. Это проявилось, в частности, в ходе ежегодного собрания СРГ, которое прошло 26 апреля 2019 года в Совете Федерации¹². Так, подавляющее количество глав муниципальных образований считают, что муниципальный контроль нужен, несмотря на возможные трудности. По их мнению, муниципальный контроль – важный инструмент развития территории, позволяющий выстраивать определенным образом взаимоотношения с лицами или организациями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования. Представители органов муниципального контроля или муниципальные юристы, как правило, занимают более сдержанную позицию. Они понимают, что для наведения порядка на подведомственной территории могут быть использованы разные инструменты; муниципальный контроль, осуществляемый в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, является только одним из таких инструментов.

В мае 2019 года был презентован текст принципиального иного проекта федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, что положило начало новому этапу создания концепции муниципального контроля. В мае-июне 2019 года был организован опрос представителей органов местного самоуправления по тексту законопроекта; заключение передано в Минэкономразвития России (приводится в приложении). Кроме того, в июне 2019 года было проведено два больших обсуждения текста законопроекта в Ханты-Мансийске и Калининграде. Резолюции обоих мероприятий были переданы в Минэкономразвития России (приводятся в приложении). В ходе этих обсуждений А.В. Пахомов, эксперт Минэкономразвития России, член рабочей группы по подготовке текста законопроекта, отвечающий за раздел о муниципальном контроле, сумел выстроить профессиональный диалог с муниципальными контролерами, направленный на выработку оптимальной модели муниципального контроля. Стороны не всегда соглашались друг с другом, но старались слушать и слышать оппонентов.

Летом 2019 года Союз российских городов принял решение о создании проектного офиса по муниципальному контролю. Руководителем проектного офиса является А.Н. Силанов, глава города Калининграда, а координатором - Е.В. Чернышев, заместитель мэра, курирующий вопросы муниципального контроля.

Любопытно, что проведенная работа вызвала определенное движение и на федеральном уровне. Например, 25 июля 2019 года Комитет Совета Федерации по регламенту организовал круглый стол на тему «О совершенствовании правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Обычно на такого рода обсуждениях выступали представители федеральных органов власти и бизнеса. В этот раз в числе докладчиков было довольно большое количество представи-

телей органов государственной власти субъектов РФ, которые говорили именно о муниципальном контроле. В их числе А.В. Сабрига (первый замминистра по делам территориальных образований Саратовской области), А.В. Негодуйко (замминистра экономики Омской области), И.Е. Ноздрачева (начальник отдела министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области), М.Ю. Фондикова (замминистра – начальник управления государственных услуг и функций министерства цифрового развития Калужской области), А.О. Маслова (начальник отдела Министерства экономики Республики Татарстан) и др.

Если на протяжении нескольких лет первой и единственной пилотной площадкой по муниципальному контролю был город Ханты-Мансийск, то сейчас о создании пилотных площадок задумались в Калужской области, Республике Татарстан. И даже стал обсуждаться вопрос о возможности создания «правовых песочниц» – своеобразных экспериментальных правовых режимов.

Вся проделанная работа вылилась в очень четкое осознание того, что реальные процессы, происходящие на муниципальном уровне, в деталях известны только муниципалам. Необходимо транслировать эту информацию на федеральный уровень, чтобы можно было ее учесть при принятии решений. Так родилась идея подготовки и написания этой книги в преддверии официального внесения текста нового законопроекта в Государственную Думу.

Книга позволит собрать в одном месте разные материалы ученых и практиков, представить палитру разных точек зрения на концепцию муниципального контроля. Цель данного издания – проинформировать об интересах органов местного самоуправления, донести до тех, кто будет принимать решения, основные проблемы, которые должны быть учтены в пакете законопроектов, направленных на наведение порядка в сфере контрольно-надзорной деятельности.

2. Данная книга является своеобразным приглашением к дискуссии о возможных моделях муниципального контроля. В докладе о состоянии муниципального контроля, подготовленном сотрудниками Центра местного самоуправления РАНХиГС на основе анализа большого массива судебных решений и иных материалов правоприменительной практики, впервые довольно отчетливо было сформулировано несколько особенностей существующей модели муниципального контроля¹³. Более детальное исследование механизмов осуществления муниципального контроля, проведенное в июле-августе 2019 года в рамках подготовки данной книги, высветило новые аспекты. Суммируя их все, можно обратить внимание на следующее.

Во-первых, в текстах законодательных актов муниципальный контроль рассматривают и как вопрос местного значения, и как полномочие, и как функцию. Для некоторых теоретиков и практиков термин «муниципальный контроль» имеет довольно широкое содержание – к муниципальному контролю относят и депутатский контроль, и деятельность контрольно-счетных органов, и т.п. Только в статье 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ под муниципальным контролем понимается деятельность, регулируемая Федеральным законом № 294-ФЗ. Иными словами, наблюдаются полная путаница и терминологическая неразбериха. До настоящего времени в этой сфере никому не удалось навести порядок.

Удивительно, но такое понимание в полной мере проявляется в общении с разными представителями органов власти. Политики, как правило, термин «муниципальный контроль» воспринимают максимально широко; эксперты, муниципальные контролеры сводят этот термин к деятельности, регулируемой Федеральным законом № 294-ФЗ. Поэтому любые попытки вывести муниципальный контроль из-под действия

13 Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018. С. 13-17

Федерального закона № 294-ФЗ воспринимаются мэрами как попытка «опять отобрать у муниципалов все».

Во-вторых, еще в 2010 году эксперты Минэкономразвития России предложили довольно интересную классификацию, позволившую сгруппировать определенным образом виды контроля. Так, было предложено выделять:

- виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе;
- виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения;
- виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения;
- виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения.

Анализ правоприменительной практики показывает, что органы государственного контроля нередко трактуют коллизии законодательства о местном самоуправлении, о контрольно-надзорной деятельности и отраслевое законодательство максимально широко, понуждая органы местного самоуправления принимать административные регламенты и положения о соответствующих видах муниципального контроля.

Очевидно, что такое положение не является нормальным и уже проявляется самым неожиданным образом. Например, земельный контроль в Федеральном законе № 131-ФЗ обозначен как вопрос местного значения. Вопросы местного значения, равно как и предметы ведения органов государственной власти, не могут передавать с одного уровня публичной власти на другой. Передаваться могут только полномочия по решению соответствующих вопросов. Поэтому, когда в рамках реформ 2014-2015 гг. стало возможным перераспределение полномочий с уровня местного самоуправления на уровень субъектов РФ (например, в Московской, Нижегородской областях и ряде иных регионов полномочия органов местного самоуправления, связанные с землепользованием, застройкой, осуществляются органами государственной власти субъектов РФ), а муниципальный земельный контроль сохранен за органами местного самоуправления, возникла полная рассинхронизация управленческих процессов и выхолащивание инструментария, которым пользуются органы местного самоуправления.

В-третьих, от отношений, возникающих в рамках муниципального контроля, следует отграничивать отношения, возникающие при осуществлении собственником контроля за своим имуществом, а также договорные отношения, возникающие, например, в рамках выполнения муниципального задания. Названные отношения имеют разную природу и, как следствие - разные правовые режимы. Федеральный закон № 294-ФЗ регулирует публично-правовые отношения; отношения между заказчиком и подрядчиком, связанные с проверкой того, что сделано по муниципальному контракту, являются примером договорных отношений и регулируются гражданским законодательством.

Особую категорию составляют отношения, возникающие между органами местного самоуправления и подведомственными организациями, на балансе которых находятся различные объекты, являющиеся объектами проверки (дороги местного значения, леса и т.п.). С одной стороны, органы местного самоуправления выполняют полномочия учредителей в отношении этих подведомственных организаций, с другой - в деятельности МУПов и МУ есть и определенный публичный аспект, они выполняют определенные публичные функции, связанные с оказанием соответствующих видов деятельности. Следует ли применять к данным отношениям Федеральный закон № 294-ФЗ в полной мере? Правоприменительная практика сильно различается.

В-четвертых, в реальной жизни для наведения порядка на территории муниципального образования используется различный набор инструментов, который разрабо-

сан по разным законам. В качестве наиболее востребованных следует назвать;

- законодательство об административных правонарушениях, которое включает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законы субъектов РФ об административных правонарушениях; в случае наличия административного нарушения ставится вопрос о применении мер административной ответственности;

- Федеральный закон № 59-ФЗ¹⁴, регулирующий работу с разными видами обращений, среди которых могут быть и жалобы; при подготовке ответа может потребоваться проведение проверки обстоятельств, изложенных в жалобе; обращение является поводом для последующего возбуждения дела об административном правонарушении или внеплановой проверки;

- Федеральный закон № 294-ФЗ предполагает возможность применения профилактических мер, плановых или внеплановых проверок; в случае выявления нарушения составляется акт или иной документ, выдается предписание об устранении нарушения;

- гражданское законодательство, позволяющее, например, в случае наличия ущерба сразу обращаться в суд и ставить вопрос об ответственности, о возмещении ущерба.

В настоящее время действующее законодательство не ограничивает четко одни формы от других, пределы действия конкурирующего законодательства четко не обозначены. Например, мэр, получив жалобу, в одном случае отписывает ее в департамент по контролю (проводится внеплановая проверка), в другом – в департамент по обращениям (готовится ответ на жалобу). Получается, что применение одних или других форм зависит от должностного лица.

Можно привести и другой пример, связанный со смешением разных форм воздействия. Так, муниципальный инспектор, реализуя свои должностные обязанности и совершая обход территории, обнаружил определенные нарушения; был составлен протокол об административном правонарушении, лицо привлечено к административной ответственности (непосредственное обнаружение – повод для возбуждения производства об административном правонарушении). Одновременно этот инспектор был привлечен к административной ответственности за нарушение правил проведения внеплановых проверок.

Подобные ситуации, в основе которых лежит вопрос ограничения законодательства о контрольно-надзорной деятельности от законодательства об административных правонарушениях, рассматриваются судами. Например, в Определении Верховного Суда РФ от 23 января 2019 года № 304-АД18-23272 по делу № А46-11115/2018 констатируется, что отклоняя доводы заявителя о необходимости применения в рассматриваемом случае положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», суды отметили, что все действия по обнаружению данных, указывающих на наличие события правонарушения, и по возбуждению дела об административном правонарушении совершены административным органом, уполномоченным контролировать соблюдение и исполнение правил благоустройства на поднадзорной территории, в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Подобная позиция изложена и в решении Калининградского областного суда от 27 сентября 2018 года по делу № 12-366/2018.

Полностью исключить данную коллизию можно путем внесения соответствующих изменений в законодательство. И определенное движение в этом направлении сделано. Так, в статье 2 проекта федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, презентованного на Петербургском международном юридическом форуме 16

14 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ).

мая 2019 года¹⁵, прямо указано, что этот закон не применим к производству по делам об административных правонарушениях. Иными словами, приоритет отдан нормам законодательства об административных правонарушениях.

В-пятых, по мнению некоторых муниципальных контролеров, деятельность, осуществляемая ими в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, составляет небольшой объем работ, но является непропорционально трудо- и времязатратной. Количество проверок может быть незначительным, но ворох бумаг, необходимых для их оформления, огромен.

Более того, план проверок на очередной год подается в органы прокуратуры для согласования до 1 сентября (часть 6 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ), а основные конкурсные процедуры по определению будущих подрядчиков на следующий год проводятся осенью. В результате в план проверок попадают случайные организации, а те, кого надо бы проверить, отсутствуют. Организации малого и среднего бизнеса выведены за рамки действия Федерального закона № 294-ФЗ, статьями 26.1 и 26.2 предусмотрены «надзорные каникулы» до 31 декабря 2020 года. Это еще одна причина, почему планы проверок являются почти «пустыми».

Для целей наведения порядка на территории муниципального образования фактор времени устранения нарушений имеет достаточно серьезное значение. Это заставляет муниципальных контролеров изыскивать различные возможности для использования иных инструментов.

Сказанное означает, что в действующем законодательстве должны быть механизмы, позволяющие органам местного самоуправления выбирать тот инструмент, который будет оптимальным для выявления, устранения нарушений. Сразу следует оговориться, что меры профилактики могут осуществляться в рамках разных процедур.

Контроль – не самоцель. Не зря в проекте федерального закона о контрольно-надзорной деятельности большое внимание уделяется его эффективности и результативности. При этом важно, чтобы механизмы, в которые погружают органы местного самоуправления, были цельными и непротиворечивыми. Иначе возникают, например, такие ситуации:

- органы местного самоуправления наделяются правом составления протоколов, но право проверки документов, установления личности виновного лица у них отсутствует – как составлять протокол, если непонятно, в отношении кого?

- проверочные мероприятия в рамках разных видов контроля проводятся, но выдаваемые по его итогам предписания не всегда являются обязательными, а акты, составляемые по итогам проверок, не всегда признаются судами как надлежащее доказательство нарушения¹⁶.

И еще. Муниципальный контроль практически не связан с вмешательством в хозяйственную деятельность организаций, если эта деятельность является законной и осуществляется с соблюдением обязательных требований. Даже проверка размещения нестационарных торговых объектов нередко является бесконтактной и проводится путем визуального сопоставления места размещения объекта со схемой, которая есть в органах местного самоуправления.

3. Как уже говорилось, осенью 2018 года и летом 2019 года проводилось несколько опросов представителей органов местного самоуправления (более подробная информация приводится в разделе 3). В число наиболее востребованных сфер, где прак-

15 См. текст, размещенный на сайте <https://regulatio№.gov.ru/projects/#№pa=91298>.

16 На это обратил внимание даже Конституционный Суд РФ, который в своем постановлении от 03.07.2019 № 26-П подчеркнул, что должностные лица органов муниципального земельного контроля, в отличие от органов государственного земельного надзора, не имеют права выносить в отношении граждан обязательные для исполнения предписания.

тически повсеместно осуществляется муниципальный контроль, попали: земельный контроль, жилищный контроль, контроль в сфере благоустройства, контроль за состоянием автомобильных дорог местного значения и контроль в сфере торговли; реже сюда добавляют лесной контроль, контроль за пассажирскими перевозками.

Опрос представителей органов местного самоуправления показал, что для целей наведения порядка на территории муниципального образования наиболее эффективными являются инструменты, содержащиеся в КоАП (инструментарий Федерального закона № 131-ФЗ занял 3-4 места по своей эффективности). Несмотря на это, в каждом виде контроля есть свои нюансы. Например, контроль в сфере благоустройства или торговли связан преимущественно со свершившимися правонарушениями. Для применения мер воздействия в КоАП РФ и/или соответствующих законах субъектов РФ должны быть составы административных правонарушений, у органов местного самоуправления должно быть право составления протоколов по данным составам. Хотелось бы, чтобы и штрафы по этим составам зачислялись в местные бюджеты.

Вместе с тем есть ряд нерешенных до настоящего времени проблем:

- на практике по-прежнему происходит смешение двух разных видов производств – контрольно-надзорного и производства по делам об административных правонарушениях;

- выявление нарушения и составление протокола по КоАП в большинстве случаев означает применение санкций (за исключением случаев, когда дело прекращается за малозначительностью); применение инструментария законодательства о контрольно-надзорной деятельности позволяет ограничиться предписанием об устранении выявленных нарушений; не все штрафы являются благом и влияют на улучшение общей обстановки;

- для составления протоколов об административных правонарушениях соответствующие должностные лица должны обладать правом проверки документов, работы с персональными данными нарушителей;

- сфера благоустройства является одной из самых сложных для правового регулирования в части отграничения федеральных и региональных составов административных правонарушений; нередко на основании обращения органов прокуратуры, коммерческих организаций признаются недействующими составы законов субъектов РФ как воспроизводящие нормы федерального законодательства¹⁷.

Жилищный контроль формально является контролем собственника за собственностью, однако и в этом случае определенный публичный интерес есть. Деятельность управляющей компаний является лицензируемой и регулируется особым образом. Поэтому для этой сферы характерно большое количество жалоб граждан, которые побуждают органы местного самоуправления принимать определенные меры реагирования. У жителей присутствует примерно такая логика: обращение в управляющие компании через органы местного самоуправления является более эффективным, чем прямое обращение. У жилищного контроля есть и еще один аспект. Все штрафы, налагаемые на управляющую компанию, практически автоматически перекладываются на жильцов; штрафные санкции мало учитывают различия в фактических обстоятельствах

17 См., напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 29.06.2018 № 45-АПГ18-7 (Свердловская область); Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.12.2017 № 45-АПГ17-18 (Свердловская область); Определение Верховного Суда РФ от 07.09.2016 № 38-АПГ16-3 (Тульская область); Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.06.2015 № 71-АПГ15-3 (Калининградская область); Решение Свердловского областного суда от 20.02.2018 по делу № 3а-107/2018; Решение Свердловского областного суда от 16.02.2018 по делу № 3а-106/2018; Решение Новгородского областного суда от 12.02.2018 по делу № 03а-3/18; Решение Свердловского областного суда от 25.07.2017 по делу № 3а-343/2017; Решение Тульского областного суда от 05.05.2016 по делу № 3а-166/2016; Решение Верховного суда Республики Башкортостан от 10.12.2014 по делу № 3-141/2014; Решение Нижегородского областного суда от 27.12.2013 по делу № 3-111/2013.

правонарушения. Применение штрафных санкций означает, что порядок наведен, но цена такого порядка для жителей иногда бывает несоразмерно высокой.

Контроль за состоянием автодорог местного значения также является контролем собственника за собственностью или контролем, осуществляемым в рамках договорных отношений. Вместе с тем контроль собственно за качеством дорожного полотна органами муниципального контроля практически не осуществляется – это прерогатива федеральных органов; органы местного самоуправления осуществляют контроль за состоянием придорожной инфраструктуры.

В настоящее время в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности планируется подготовить и принять три ключевых федеральных закона, каждый из которых представляет большое значение. Но особая их сила в единстве и цельности концепции:

- федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле;
- федеральный закон об обязательных требованиях;
- Кодекс РФ об административных правонарушениях.

При подготовке данной книги предпринята первая попытка обобщить и собрать в одном месте теоретические концепции о муниципальном контроле, практику его применения. Частично в книге затрагиваются и вопросы обязательных требований, применения законодательства об административных правонарушениях. Однако эти вопросы заслуживают отдельного самостоятельного исследования.

Сторонники собирания всей контрольно-надзорной деятельности в едином законе преследуют по-своему благую цель – анализ правоприменительной практики показывает, что такой документ может стать определенной защитой органов местного самоуправления от повышенного внимания со стороны прокуратуры, правоохранительных органов и их субъективного восприятия коллизионных норм. С другой стороны, решение данной задачи в контексте муниципального контроля потребует собирания в едином законе механизмов рассмотрения обращений граждан, привлечения к ответственности и т.п. Поэтому, наверное, следует внести соответствующие изменения в статью 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, позволив органам местного самоуправления самим выбирать наиболее эффективный инструмент наведения порядка на территории муниципального образования и через это улучшать качество нашей жизни.

Но решение этого вопроса должно быть с обязательным выявлением и учетом мнения представителей органов местного самоуправления, которые лучше других знают, как работают те или иные нормы. Приглашаем к дискуссии о возможных моделях муниципального контроля.

*Доктор юридических наук, профессор
Е.С. Шугрина*

РАЗДЕЛ 1.
Теоретические
основы
муниципального
контроля

НОВАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА): НОВЕЛЛЫ, РИСКИ, ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ



Шохин Дмитрий Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Согласование публичных и частных интересов при осуществлении контрольных мероприятий государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами – необходимое условие для обеспечения развития предпринимательства, малого и среднего бизнеса в России. Неслучайно Президент Российской Федерации В.В. Путин видит смысл деятельности контрольно-надзорных органов в том, чтобы «создать нормальные условия экономической деятельности»¹⁸.

Совершенствование системы контрольно-надзорных мероприятий невозможно без создания соответствующей нормативно-правовой базы. Минэкономразвития России 16 мая 2019 года опубликовало новый проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁹. Необходимо отметить, что рассматриваемый проект является не первой попыткой пересмотреть существующую систему государственного и муниципального контроля. 21 февраля 2018 года Государственной Думой в I чтении был принят проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁰. Однако Правительство Российской Федерации от этого законопроекта отказалось – вероятнее всего, поскольку он был насыщен теоретическими положениями концептуального порядка, как заявлял Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации К.А. Чуйченко²¹.

Разработчики нового проекта предусмотрели в нем ряд новых положений, которые могут оказать положительное влияние на осуществление государственного и муниципального контроля. Так, по сравнению с предыдущим проектом была более детально проработана система доказательств, используемых при реализации контроля (надзора), выделены виды доказательств и установлены требования к ним (глава 19). Кроме того, новым проектом регламентирован статус участников контрольных мероприятий в процессе их проведения (контролируемого лица, свидетеля, эксперта, специалиста) (глава 9). Наконец, был более подробно регламентирован порядок проведения отдельных контрольно-надзорных мероприятий, а также выделены неизвестные пре-

18 Владимир Путин: контрольно-надзорные органы должны сначала предупреждать и лишь потом штрафовать // URL: <https://ore№.gov.ru/eve№ts/5514824/> (дата обращения 11.07.2019).

19 См.: Новый закон о госконтроле избавит бизнес от избыточных требований // URL: <https://pravo.gov.ru/№ews/211565/> (дата обращения 11.07.2019).

20 Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7> (дата обращения 14.07.2019).

21 Проверки должны занимать в деятельности все меньше и меньше места. Глава аппарата правительства Константин Чуйченко о продолжении реформы контроля и надзора. URL: https://www.kommersa№t.ru/doc/3873378?from=mai№_3 (дата обращения 14.07.2019).

дыдущему проекту формы контроля (мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит), что, как представляется, позволит инспекторам более гибко подходить к выбору той или иной формы контроля (глава 17).

Таким образом, если первый проект закона о контроле был охарактеризован в Правительстве как «программный документ, учебник в области контроля и надзора»²², то в новом проекте ведущую роль играют процедурные нормы, во многом приближающие модель государственного контроля (надзора) и муниципального контроля к процессуальному праву. Такой подход представляется оправданным с учетом необходимости установления четкой и ясной как для контрольных органов, так и контролируемых лиц процедуры контроля.

В то же время реализация рассматриваемого проекта может повлечь определенные риски. В настоящей статье мы считаем возможным затронуть не только существенные регулятивные новеллы, предусмотренные проектом, но и оценить возможное воздействие положений проекта на общественные отношения с позиций риск-ориентированного подхода к государственному (муниципальному) контролю (надзору). Наконец, рассмотрение вопросов совершенствования правового регулирования государственного (муниципального) контроля (надзора) в России требует от нас обозначить некоторые перспективные направления развития системы контрольных мероприятий, исходя из отечественного и зарубежного опыта.

Новеллы нового проекта. Одной из основных парадигм реформы государственного и муниципального контроля является так называемая «регуляторная гильотина», согласно которой необходимо отменить устаревшие требования к контролируемым лицам, а также снизить количество контрольных мероприятий, которые ложатся тяжелым бременем на бизнес (так, Минэкономразвития РФ насчитывает более 180 видов контроля, который осуществляют 44 ведомства)²³. Представляется, что новый проект закона о государственном контроле (надзоре) содержит ряд новелл, которые могут способствовать прекращению практики «карательного» контроля.

Риск-ориентированный подход к контрольно-надзорным мероприятиям. Одна из концептуальных особенностей новой модели государственного (муниципального) контроля – реализация риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорным мероприятиям. Справедливости ради необходимо отметить, что в зачаточном виде риск-ориентированный подход был отражен в действующем законодательстве. Риск-ориентированному подходу была посвящена статья 8.1. Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»²⁴ (далее – Закон о контроле).

В настоящее время риск-ориентированный подход используется – перечень объектов, к которым он может быть применен, устанавливается Правительством Российской Федерации. В новом Проекте риск-ориентированный подход получил системное оформление. В отличие от действующего Закона о контроле в новом проекте отражены категории риска деятельности того или иного объекта контроля (надзора), регламентирован порядок отнесения объектов к той или иной категории риска и порядок учета рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

22 Проверки должны занимать в деятельности все меньше и меньше места. Глава аппарата правительства Константин Чуйченко о продолжении реформы контроля и надзора. URL: https://www.kommersa.net.ru/doc/3873378?from=mai№_3 (дата обращения 14.07.2019).

23 Со всеми отсекающими. С 2020 года бизнес избавят от устаревших регуляторных требований. URL: https://www.kommersa.net.ru/doc/3854714?from=doc_vrez (дата обращения 24.05.2019).

24 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). С. 6249.

Гибкая система критериев распределения объектов по категориям рисков и индикаторов риска позволяет дифференцировать контрольно-надзорные мероприятия по их интенсивности и степени вмешательства в хозяйственную деятельность того или иного контролируемого субъекта. Примечательно, что любое положение о виде государственного контроля (надзора) должно в обязательном порядке предусматривать категорию низкого риска причинения вреда, а для остальных категорий риска должна быть установлена точная периодичность осуществления контрольно-надзорных мероприятий (статья 30 Проекта).

Таким образом, для субъектов, деятельность которых не представляет существенного риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, контрольно-надзорные мероприятия перестанут быть «необходимым злом», что, на наш взгляд, окажет благотворное влияние на ведение малого бизнеса в России. Проведение плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении указанных субъектов Проектом не предусмотрено (статья 32). В то же время для субъектов, деятельность которых представляет существенный риск, будут созданы единые «правила игры», которым данные субъекты должны будут следовать.

Важной гарантией защиты прав хозяйствующих субъектов при осуществлении контроля (надзора) является возможность обращения в уполномоченные органы с заявлением об изменении категории риска. Хозяйствующим субъектам реализация этого права позволит снизить бремя контроля в случае существенного изменения характера их деятельности, а контрольно-надзорным органам – актуализировать планы проведения мероприятий. Таким образом, риск-ориентированный подход позволяет, с одной стороны, нанести ощутимый удар по практике «карательного контроля», а с другой – повысить эффективность и результативность контрольно-надзорных мероприятий, превратив их из формальности, «дамоклова меча» для бизнеса с коррупционной составляющей в реальное средство предотвращения причинения вреда общественным интересам.

Профилактические мероприятия. Рассматриваемый Проект предусматривает неизвестные действующему законодательству профилактические мероприятия (глава 12), целью которых является предупреждение нарушения требований контролирующими лицами – но не посредством карательной превенции, присущей скорее институту административной ответственности. Среди профилактических мер, предусмотренных Проектом, особый интерес, на наш взгляд, представляют самообследование, обобщение правоприменительной практики, меры, направленные на информирование хозяйствующих субъектов.

Самообследование (статья 65) как профилактическое мероприятие представляется одной из самых прогрессивных новелл рассматриваемого Проекта. Данная мера осуществляется посредством сети Интернет и позволяет контролируемому субъекту в течение срока действия декларации соблюдения обязательных требований освободиться от проведения контрольно-надзорных мероприятий. Самообследование по своей сути является стимулирующей мерой, способствующей добросовестному соблюдению хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Обобщение правоприменительной практики (статья 58), имевшее место и до начала реформы государственного (муниципального) контроля (надзора), в рассматриваемом Проекте получило законодательную регламентацию. Данная мера полезна для штатных юристов хозяйствующих субъектов (информация об актуальных тенденциях правоприменения поможет им обозначить риски принятия тех или иных хозяйственных решений и довести соответствующие сведения до руководства предприятий). Контрольно-надзорным органам обобщение правоприменительной практики вышестоящими органами позволит снизить процент решений о привлечении к ответственности,

отмененных в административном или судебном порядке по жалобам хозяйствующих субъектов.

Меры, направленные на информирование хозяйствующих субъектов (информирование, выпуск руководств по соблюдению обязательных требований, осуществление консультирования, профилактический визит), позволят хозяйствующим субъектам снизить риск нарушения обязательных требований в силу тривиальных, но в то же время распространенных причин – правовой неграмотности и отсутствия опыта практической хозяйственной деятельности. Регламентация на законодательном уровне профилактических мероприятий свидетельствует о том, что модель контроля (надзора) постепенно выходит за рамки контроля в собственном смысле слова и развивается в направлении от карательного воздействия к превенции негативных последствий хозяйственной деятельности.

Оперативные формы контрольно-надзорных мероприятий. Положения нового Проекта помимо проверок, которые могут носить затяжной характер и негативно сказываться на деятельности контролируемых лиц, устанавливают более оперативные формы контроля – например, контрольную и мониторинговую закупку и рейд.

Особый интерес, на наш взгляд, вызывает рейд. С одной стороны, данная форма контроля отличается оперативностью и позволяет осуществить контроль в отношении множества хозяйствующих субъектов, сосредоточенных на определенной территории.

С другой стороны, в проекте предусмотрены гарантии защиты прав хозяйствующих субъектов. Так, в соответствии со статьей 89 Проекта, в случае, если в процессе проведения рейда у хозяйствующего субъекта были изъяты образцы продукции для проведения исследования, а нарушений обязательных требований впоследствии выявлено не было, контролируемый субъект вправе получить возмещение стоимости отобранной продукции, если эта продукция не может быть возвращена контролируемому субъекту в силу утраты потребительских свойств.

Указанные новеллы, как представляется, свидетельствуют о том, что государственная политика в области контрольных мероприятий движется в сторону смягчения нагрузки на контролируемых лиц и повышения роли профилактических мероприятий. Однако для искоренения практики так называемого «карательного» уклона необходим комплексный подход – помимо совершенствования законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, необходимо и совершенствование законодательства об административной ответственности для более гибкого применения таких суровых наказаний, как административное приостановление деятельности и административный штраф.

Риски реализации Проекта. Существенное изменение модели правового регулирования государственного (муниципального) контроля (надзора) несет риски негативного воздействия новых положений на отношения в области взаимодействия хозяйствующих субъектов и государства.

Финансовое обеспечение контрольно-надзорных мероприятий. Реализация новой модели контроля, которая предусматривает проведение множества контрольных действий, предусмотренных главой 18 Проекта (в частности, отбор проб, инструментальное исследование, эксперимент), неизбежно повлечет издержки на проведение контрольных мероприятий, которые будут покрываться из средств бюджетов РФ, субъектов РФ или муниципальных образований. Таким образом, реализация рассматриваемого Проекта (если он вступит в законную силу) может повлечь дополнительную нагрузку на бюджеты всех уровней, связанную с финансированием контрольных мероприятий.

Представляется необходимым усовершенствовать систему финансирования контрольных мероприятий путем изменения порядка возмещения издержек на контрольные мероприятия. Думается, что для снижения финансовой нагрузки на бюджеты

всех уровней было бы целесообразно установить правило, согласно которому издержки на проведение контрольных мероприятий будут возмещаться из бюджета, если по результатам этих мероприятий нарушений не будет выявлено. Для тех случаев, когда нарушения будут выявлены, было бы целесообразно установить предельный размер издержек, которые возмещаются из бюджета. Возмещение издержек сверх этого предельного размера, как представляется, было бы разумно возложить на контролируемое лицо, допустившее нарушения.

Новые контрольные мероприятия – новые коррупционные схемы. Разнообразие контрольных мероприятий, отраженное в главе 17 Проекта, помимо возможности гибкого сочетания различных форм контроля, может обусловить опасность возникновения проявлений коррупции при осуществлении новых контрольных мероприятий. Если в процессе многолетнего применения действующего законодательства о государственном и муниципальном контроле многие коррупционные факторы при проведении традиционных контрольных мероприятий могли быть выявлены, то реализация новых форм контроля может повлечь возникновение новых коррупционных схем. В связи с этим, как представляется, Проект должен пройти тщательную антикоррупционную экспертизу в целях выявления возможных рисков возникновения проявлений коррупции при осуществлении новых контрольно-надзорных мероприятий.

Указанными обстоятельствами не исчерпываются все возможные причины, которые могут повлечь возникновение определенных рисков при реализации данного федерального закона, поскольку реальные проблемы регулирования в сфере государственного и муниципального контроля могут быть выявлены только в ходе правоприменительной деятельности контрольных органов.

Перспективные направления развития системы контроля (надзора). В новом Проекте не нашли отражение некоторые практики контроля, которые могли бы существенно снизить риск осуществления «карательного контроля» и снизить количество контрольных мероприятий.

Наука и инновации при определении рисков. В зарубежных правовых системах решение вопросов обеспечения добросовестного обеспечения хозяйствующими субъектами обязательных требований не ограничивается только лишь государственным вмешательством. Интересен опыт Европейского Союза, где на протяжении нескольких последних лет разрабатывается целевая программа «Горизонт-2020». В этой программе, в частности, затрагиваются вопросы определения рисков²⁵ – но не с позиции юрисдикционного усмотрения государства, а с позиции привлечения научно-исследовательских организаций к определению рисков в той или иной сфере промышленной деятельности.

Использование опыта реализации данной программы может способствовать реализации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорных мероприятиях в России. Определение рисков осуществления промышленной или иной экономической деятельности не может базироваться исключительно на дискреции государственных органов и должностных лиц. Обоснованность определения рисков во многом зависит от привлечения научно-исследовательских организаций и квалифицированных специалистов к исследованию тех или иных объектов хозяйственной деятельности с целью определения индикаторов риска.

К сожалению, в рассматриваемом Проекте идея сотрудничества государственных органов, органов местного самоуправления и научно-исследовательских организаций при реализации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорных мероприятиях не была отражена даже на зачаточном уровне. Это говорит о том, что новая

25 См.: Талагаева Д.А. Европейское исследовательское пространство в действии: программа «Горизонт 2020»// Полис. Политические исследования. 2018. № 1. С. 180.

модель государственного (муниципального) контроля (надзора) все же содержит в себе рудименты «государственнического» подхода к контрольно-надзорным мероприятиям.

Внутрипроизводственный контроль. Одним из факторов, который может способствовать реализации политики «регуляторной гильотины» в сфере государственного (муниципального) контроля, может стать смещение в сторону внутрипроизводственного контроля. Так, например, в США в сфере экологического контроля уже долгое время действует система обязательного внутрипроизводственного экологического контроля²⁶. К сожалению, в новом российском Проекте комплексного закона о государственном контроле система внутрипроизводственного контроля нашла лишь фрагментарное отражение (в виде такого профилактического мероприятия, как самообследование).

Однако в целом такой вид контроля в рассматриваемом документе не отражен. Установление общих принципов и требований к внутрипроизводственному контролю в Проекте нового закона о государственном и муниципальном контроле могло бы не только стать одним из факторов снижения нагрузки на контрольные органы, но и обозначить ориентир для самостоятельного предотвращения контролируемыми лицами различных нарушений.

Общественная защита прав контролируемых субъектов. Нередко в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности контролируемые субъекты вынуждены обращаться к коллективным институтам, защищающим интересы предпринимательского сообщества. В отличие от действующего правового регулирования рассматриваемый Проект не предусматривает основы общественной защиты прав контролируемых лиц от неправомерных действий контролирующих органов. Статья 24 Закона о контроле предусматривает право объединений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обращаться в суд и прокуратуру в защиту прав их членов. Представляется, что данный способ защиты прав и свобод контролируемых лиц был необоснованно исключен авторами рассматриваемого Проекта.

Реализация Проекта. Реформа системы государственного (муниципального) контроля (надзора), в рамках осуществления которой разработан рассматриваемый Проект, лежит на стыке нескольких групп публичных интересов. Речь идет об интересах предпринимателей, потребителей, интересах государственных органов и органов местного самоуправления и, наконец, интересах неопределенного круга лиц, которые могут быть подвержены негативному воздействию внешних эффектов хозяйственной деятельности. Масштаб проводимой реформы, степень ее общественной значимости обуславливает целесообразность проведения публичного обсуждения разработываемых проектов нормативно-правовых актов, в том числе рассматриваемого Проекта.

Отметим, что определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются. Так, например, Правительством Российской Федерации были созданы 45 рабочих групп по обсуждению «регуляторной гильотины в сфере государственного (муниципального) контроля (надзора)»²⁷. Однако, на наш взгляд, рассматриваемый Проект может быть вынесен на общественное обсуждение, в ходе которого могут быть выявлены риски реализации реформы системы контрольно-надзорных мероприятий, а также сильные стороны новой модели государственного (муниципального) контроля (надзора).

Представляется, что рассматриваемый Проект может нуждаться в переработке некоторых теоретических положений. В документе не систематизирован понятийный аппарат, не определено соотношение некоторых отдельных понятий. В Проекте не отражена сущность понятий «контроль» и «надзор», их соотношение, что вызывает резон-

26 См.: Брославский Л.И. Государственный экологический контроль в США // Журнал российского права. 2010. № 4. С. 106.

27 45 утвержденных рабочих групп по «регуляторной гильотине». URL: <http://www.gosko.ntrol-rspp.ru/news/publicatioNs/publicatioNs/6365/> (дата обращения 15.07.2019).

ный и в то же время не разрешенный разработчиками Проекта вопрос - являются ли понятия «контроль» и «надзор» тождественными. Из положений законопроекта неясно, почему применительно к муниципальным контрольным мероприятиям применен только термин «муниципальный контроль». Представляется, что данная терминологическая неопределенность должна быть устранена путем определения двух понятий «контроль» и «надзор».

Другим важнейшим вопросом, который неизбежно возникнет в ходе реализации рассматриваемого Проекта, является проблема разграничения контрольно-надзорных мероприятий и производства по делам об административных правонарушениях. Несмотря на то, что положения Проекта не распространяются на осуществление производства по делам об административных правонарушениях, встает проблема использования результатов контрольно-надзорных мероприятий в качестве доказательств по административным делам, поскольку положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)²⁸ не дают однозначного ответа на этот вопрос. Представляется, что данная коллизия может быть решена посредством включения материалов контрольно-надзорных мероприятий посредством внесения соответствующей статьи в КоАП РФ.

В то же время было бы необоснованно утверждать, что реализация реформы контрольно-надзорных мероприятий в России исчерпывается разработкой и принятием одного рамочного федерального закона. Вступление в силу нового закона о контроле неизбежно повлечет необходимость разработки и принятия десятков (если не сотен) подзаконных нормативных правовых актов для каждого вида контроля (надзора).

В целях гармонизации законодательного и подзаконного регулирования новой модели государственного (муниципального) контроля (надзора) необходимо обеспечить нормативные ориентиры для подзаконного правотворчества. Одним из возможных вариантов упрощения непростой для многих государственных органов и органов местного самоуправления задачи по принятию нормативных правовых актов в сфере осуществления контроля (надзора) может стать разработка Типовых положений о различных видах контроля (надзора).

Во-первых, Типовые положения могут стать основой для принятия подзаконных актов – государственным органам и органам местного самоуправления не придется «придумывать велосипед», достаточно будет лишь адаптировать нормативную основу осуществления того или иного вида контроля к особенностям функционирования того или иного органа. Во-вторых, Типовые положения позволят унифицировать регулирование осуществления различных видов контроля (надзора) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Реализация рассматриваемого Проекта может потребовать использование техники так называемого «пакетного принципа» - в Государственную Думу вместе с проектом закона о государственном (муниципальном) контроле (надзоре) могут быть внесены и указанные Типовые положения. При этом уже на стадии подготовки законодательной инициативы будет необходимо синхронизировать доработку законопроекта и Типовых положений для того, чтобы в случае принятия нового закона о контроле (надзоре) «голова» новой модели контроля не осталась на «старых плечах». Иными словами, для каждого органа должны быть определены четкие сроки принятия подзаконных нормативных правовых актов во исполнение нового закона, круг ответственных исполнителей и персональная ответственность за несоблюдение сроков принятия подзаконных актов уполномоченными органами.

В любом случае реализация реформы государственного (муниципального) кон-

троля (надзора) не должна быть непродуманной и поспешной. Модернизация системы контрольно-надзорных мероприятий должна опираться на прогнозирование негативных последствий, передовой опыт отечественного и зарубежного правового регулирования, результаты общественного обсуждения проекта закона о контроле (надзоре). При этом должны быть созданы условия для построения комплексной системы правового регулирования контрольно-надзорных мероприятий, сочетающей законодательные и подзаконные регулятивные инструменты.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА: ВОЗМОЖНЫЕ КОНЦЕПЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ²⁹



Пахомов Алексей Викторович, эксперт Министерства экономического развития Российской Федерации, член рабочей группы по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»

В соответствии с поручениями Президента РФ реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны. В рамках реализации данного направления утверждена «дорожная карта», в соответствии с которой ведется подготовка проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Президент России поручил Правительству при участии ведущих деловых объединений предпринимателей обеспечить еще и внесение в законодательство изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования.

В рамках данной реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья людей перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей станет не количество проведенных проверок, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Система оценки результативности и эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена. Необходимо перейти от «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрении риск-ориентированного подхода.

Муниципальный контроль в настоящее время выступает как важная часть общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни, как земельные отношения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого бизнеса и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан. Поэтому место муниципального контроля в системе регуляторной политики государства должно быть понятным, а формы его реализации обеспечивать достижение установленных целей. В настоящее время основными проблемами в сфере муниципального контроля являются:

- отсутствие концепции и понимания дальнейшего развития муниципального контроля;

²⁹ Подготовлено на основе статьи: Пахомов А.В. Муниципальный контроль в проекте нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»: особенности концепции //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 3. С. 36-40.

- сложность применения процедур муниципального контроля органами местного самоуправления, которые ограничены в финансовых, кадровых и организационных ресурсах;

- отсутствие установленного перечня видов муниципального контроля;
- несовершенство механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти при осуществлении контроля;
- проблемы соотношения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях.

Будучи одним из членов рабочей группы по разработке нового законопроекта, подробнее изложу концепцию муниципального контроля, заложенную в проекте закона. Одна из основных задач, стоявшая перед коллективом разработчиков законопроекта, состояла в том, чтобы определить место муниципального контроля в регуляторной политике государства и выбрать наиболее эффективный механизм правового регулирования в данной сфере.

Следует отметить, что в отечественной науке данному вопросу уделяется незначительное внимание. Одним из комплексных исследований последнего времени является Спецдоклад «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации»³⁰, в котором приводится описание текущего состояния муниципального контроля, дается анализ федерального и регионального законодательства, наиболее значимых муниципальных правовых актов, в том числе с учетом опроса органов местного самоуправления, что придает ему особую ценность. Важное значение для анализа осуществления муниципального контроля имеют ежегодные доклады Минэкономразвития РФ о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности³¹. Анализ проведенных исследований позволяет выделить несколько подходов, применяемых к концепции муниципального контроля³²:

- муниципальный контроль как функция местного самоуправления, которая присуща ему как разновидности публичной власти;
- муниципальный контроль как вопрос местного значения. Сторонники данного подхода опираются на сам факт закрепления некоторых видов муниципального контроля в статьях 14-16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;
- муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления, установленное статьей 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Исходя из концепций, сложившихся в науке, анализа практических результатов осуществления различных видов муниципального контроля, экспертами обсуждается несколько моделей правового регулирования муниципального контроля в России. Условно их можно разделить на три концептуальные позиции.

1. Муниципальный контроль является самостоятельным полномочием органов местного самоуправления и должен строиться с учетом принципа самостоятельности местного самоуправления. Этот подход предполагает, что законодательно должно быть закреплено право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать виды муниципального контроля за исполнением обязательных требований, уста-

30 Шутрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Перспектив», 2018. — 184 с.

31 Например, Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2018. — 142 с.

32 Подробнее см.: Бялкина Т.М. О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35–38.

новленных самими органами местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения. Сторонники данного подхода считают, что основным критерием разграничения государственного и муниципального контроля может являться уровень нормативного закрепления обязательных к соблюдению требований (федеральный, региональный и муниципальный). При этом вопросы организации муниципального контроля могут быть установлены федеральным законом в части регулирования общих подходов и принципов.

2. Муниципальный контроль должен быть встроен в единую систему контрольно-надзорной деятельности в стране с учетом положения, что принцип результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности может быть реализован только путем объединения усилий всех уровней публичной власти. В данном случае федеральным законом могут быть установлены виды муниципального контроля, которые наиболее эффективно осуществлять именно на муниципальном уровне в целях достижения общественно полезного результата.

3. Третья модель правового регулирования муниципального контроля основывается на том, что контроль за соблюдением обязательных требований может пониматься в узком смысле как деятельность органов местного самоуправления в рамках федерального закона, регулирующего вопросы контрольно-надзорной деятельности, и в широком смысле – как деятельность органов местного самоуправления в сфере законодательства об административных правонарушениях в том числе, в рамках которого органы местной власти наделены рядом полномочий. Например, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, сбору материалов о нарушениях и направлению их в государственные органы для реагирования, созданию административных комиссий. Данная модель предполагает, что муниципальный контроль в Российской Федерации, в узком смысле, фактически не проводится, а контрольная деятельность за исполнением норм права осуществляется с использованием иных инструментов.

При этом органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления полномочиями по реализации некоторых видов государственного контроля с соблюдением условий, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В рамках данного подхода многие эксперты предлагают расширить полномочия должностных лиц органов местного самоуправления по привлечению граждан и организаций к административной ответственности, предусмотреть механизмы участия органов местного самоуправления в проведении административных расследований, расширить перечень правонарушений в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым должностные лица органов местного самоуправления могут принимать решения.

При реализации данного подхода важное значение приобретает правовое регулирование роли органов местного самоуправления в соответствующих правоотношениях в проекте нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, работа над которым ведется. Указанные выше модели правовой регламентации муниципального контроля продолжают обсуждаться в экспертном муниципальном сообществе, анализируются плюсы и минусы каждого подхода в целях достижения эффективного правового регулирования³³.

Опубликованный для обсуждения проект нового федерального закона «О го-

33 Например, 26.04.2019 состоялся «круглый стол» Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Союза российских городов на тему «Организация и осуществление муниципального контроля, тенденции развития законодательства о муниципальном контроле». Подробнее: <https://www.urc.ru/Node/2443>.

сударственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» регулирует осуществление муниципального контроля с учетом единства требований, предъявляемых к государственному и муниципальному контролю. Определение муниципального контроля дается в первой статье законопроекта.

Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность соответствующих органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, направленная на предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, обороне страны и безопасности государства и иным охраняемым законом ценностям, путем профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранению последствий выявленных нарушений и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Понятие муниципального контроля в тексте законопроекта объединено с понятием государственного контроля, что подчеркивает единство задач, решаемых государственным и муниципальным контролем по достижению единой цели контрольно-надзорной деятельности - предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В развитие этих положений проектом закона установлено, что в Российской Федерации осуществляется три типа контроля: федеральный, региональный и муниципальный. При этом муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий по решению вопросов местного значения (часть 2 статьи 1 проекта), что само по себе должно исключить возможность возложения на муниципалитеты осуществления видов контроля, не связанных с решением вопросов местного значения.

Важная особенность текущей редакции проекта федерального закона заключается в том, что виды контроля, в том числе муниципальный, не установлены прямо в законе, как предполагалось ранее, а могут быть установлены отдельными федеральными законами. Вид контроля считается установленным, если федеральным законом определен предмет и объекты государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также указанный вид контроля отнесен к федеральному государственному контролю (надзору), региональному государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю. Информация о видах контроля подлежит включению в специальный реестр видов контроля. По смыслу законопроекта установить виды муниципального контроля можно двумя способами:

- принятие отдельных федеральных законов, устанавливающих вид муниципального контроля и особенности его осуществления;
- установление видов муниципального контроля в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» при возможности установления отраслевых особенностей в отдельных отраслевых федеральных законах.

Представляется, что перечисление видов муниципального контроля и их предмета целесообразно в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», что существенно упорядочит последующее правоприменение. Вопрос о видах муниципального контроля является одним из центральных в ходе предстоящей реформы. Следует отметить, что в настоящее время какой-либо реестр или перечень видов муниципального контроля отсутствует. Зачастую нет прямых указаний на виды контроля в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и отраслевом законодательстве. Все это не способствует эффек-

тивному функционированию муниципального контроля в целом, размывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления со стороны государственных органов.

Вводя правила установления и учета видов муниципального контроля, данные нормы призваны обеспечить большую прозрачность. Говоря о видах контроля, стоит отметить, что некоторыми экспертами высказана идея о том, чтобы наделить представительный орган муниципального образования правом принимать решения о видах муниципального контроля, которые не осуществляются на территории муниципального образования в случае, если на территории данного муниципалитета отсутствуют объекты контроля, установленные соответствующим федеральным законом о виде контроля (например, если на территории муниципалитета отсутствуют леса, то и лесной контроль в данном муниципальном образовании может не осуществляться).

В настоящее время в отечественной науке не выработано общих подходов и критериев отнесения контрольных полномочий к муниципальной сфере. Среди предлагаемых экспертами критериев отнесения к муниципальному контролю можно выделить следующие:

- в зависимости от вида правового регулирования (вид контроля будет отнесен к муниципальному, если в данной сфере осуществляется правовое регулирование муниципальными правовыми актами);

- в зависимости от компетенции (муниципальный контроль устанавливается в рамках решения вопросов местного значения);

- в зависимости от публичного интереса жителей муниципальных образований (муниципальный контроль может устанавливаться в зависимости от приоритетов развития конкретного муниципального образования);

- в зависимости от уровня риска и возможного вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, который может наступить при нарушении норм права (предполагает, что муниципальный контроль может осуществляться в сферах, где риск является не столь значительным);

- в зависимости от необходимости достижения наилучших показателей результативности и эффективности контроля (контроль может быть отнесен к муниципальному, если именно на этом уровне возможен наилучший эффект в достижении целей контроля вне зависимости от отнесения данной сферы к муниципальной).

В целом же проблема определения видов контроля, которые будут отнесены к муниципальному, должна стать одной из центральных в реформе муниципального контроля. Безусловно, говоря о видах контроля, необходимо учесть вопросы отграничения муниципального контроля от смежных видов контроля – таких, как контроль собственника за своей собственностью, внутриведомственный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления за деятельностью иных органов и должностных лиц, и многие другие.

По мнению автора, единого критерия для определения видов контроля, которые должны стать муниципальными, быть не может. Для определения линейки видов муниципального контроля важны все указанные в совокупности критерии, которые должны стать предметом анализа законодателя. На этом основании подлежат выделению ценности, которые в наибольшей степени эффективно защищать на местном уровне. При этом в значительной степени сложно определить виды муниципального контроля в зависимости от уровня правового регулирования или компетенции органов власти в связи с тем, что формулирование и содержание вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления в законодательстве неоднозначно. Проектом федерального закона определена и система нормативного правового регулирования в сфере муниципального контроля, которую составляют:

- Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»;
- федеральные законы о видах муниципального контроля;
- положения о видах муниципального контроля, утверждаемые представительным органом;
- административные регламенты осуществления вида муниципального контроля, утверждаемые муниципальным контрольно-надзорным органом.

Установлено, что отнесение осуществления соответствующих видов муниципального контроля к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При проектировании данных положений законопроекта важное значение приобретает достаточность правового регулирования муниципального образования.

С учетом специфики организации местной власти данная система не должна быть излишне запутанной и должна обеспечивать некоторую гибкость, призванную обеспечить учет особенностей всех видов муниципальных образований. Рядом экспертов отмечается, что выделение в системе правового регулирования административных регламентов является излишним при наличии в законопроекте значительного числа процессуальных норм, регламентирующих напрямую многие административные процедуры. Законопроектом урегулирован статус муниципальных контрольно-надзорных органов.

Одно из нововведений предполагает, что муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования муниципальные казенные и бюджетные учреждения могут быть наделены полномочиями по осуществлению видов муниципального контроля (часть 3 статьи 34 проекта). Данная норма позволит привлекать к осуществлению муниципального контроля подведомственные учреждения в условиях ограниченного ресурса самих органов местного самоуправления. Однако необходимость наделения таким статусом муниципальных бюджетных учреждений может представляться сомнительной.

Как уже было выше отмечено, проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» распространяется на все виды муниципального контроля, которые могут быть установлены, в том числе в вопросах организации контроля, статуса муниципальных органов контроля и муниципальных инспекторов, осуществления контрольно-надзорного производства. Вместе с тем одной из задач, решаемой группой разработчиков, является оптимизация процедур осуществления муниципального контроля с учетом имеющихся ограниченных финансовых, кадровых и организационных возможностей муниципальных образований. В связи с этим законопроектом предусмотрены некоторые изъятия из общего регулирования для муниципального контроля.

В частности, глава 6 проекта федерального закона, устанавливающая применение риск-ориентированного подхода, не применяется к осуществлению муниципального контроля. Следует отметить, что внедрение риск-ориентированного подхода само по себе сложная организационная задача, связанная с разработкой значительного количества правовых актов, сбором большого объема информации о подконтрольной среде, отнесением объектов контроля к категориям рисков. Учитывая не столь значимые риски в сферах, которые защищает муниципальный контроль, предлагается отказаться от внедрения риск-ориентированного подхода в сфере муниципального контроля. При этом необходимо учитывать, что концепция законопроекта исходит из того, что риск-

ориентированный подход является неким каркасом всей системы контрольной деятельности.

Соответственно, изъятие из сферы муниципального контроля риск-ориентированного подхода повлечет необходимость осуществления контрольно-надзорными органами муниципальных образований контроля по «старой» схеме, то есть с обязательным согласованием контрольных мероприятий органами прокуратуры, ограничениями по проведению плановых мероприятий. Полагаю, что с учетом разнообразия видов муниципальных образований, их степени зрелости к внедрению риск-ориентированного подхода будет целесообразным предоставить органам местного самоуправления право осуществлять выбор возможности его применения в текущих условиях.

Пожалуй, одним из ключевых понятий проекта нового закона является контрольно-надзорное мероприятие, которое представляет собой комплекс взаимосвязанных действий, включающих контрольно-надзорные действия, предусмотренные законом, совершаемые в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований. Таких мероприятий предусмотрено семь: выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд, проверка. Контрольно-надзорные действия – это конкретные действия, совершаемые инспектором в целях сбора доказательств соблюдения или несоблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

Таковыми действиями являются осмотр, досмотр, экспертиза, эксперимент, запрос документов и другие. Перечень как контрольно-надзорных действий, так и контрольно-надзорных мероприятий строго ограничен законодательно. Законом установлено, что для каждого вида контрольно-надзорных мероприятий может применяться только определенная совокупность действий. Например, при проведении выездного обследования инспектор может осуществлять только одно действие – осмотр, а при проведении проверки – практически весь набор действий, включая экспертизу, истребование документов, получение объяснений и т.д.

Реализация контрольно-надзорных мероприятий как формы осуществления контроля осуществляется в рамках контрольно-надзорного производства, которое представляет собой систематизированный комплекс последовательно совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, а также исполнению предписаний данных органов по результатам такой оценки, нацеленных на выявление и устранение нарушений обязательных требований.

При осуществлении муниципального контроля должна применяться вся совокупность процессуальных норм, обеспечивающих контрольно-надзорное производство. Однако законопроект содержит изъятия при применении органами муниципального контроля контрольно-надзорных мероприятий и действий. Например, при осуществлении муниципального контроля не может быть проведена проверка. Данные положения вызывают критику у части экспертного сообщества, вызванную тем, что проведение некоторых видов контроля невозможно осуществлять эффективно без возможности использования всей линейки мероприятий и действий.

Представляется, что перечень разрешенных в муниципальном контроле видов контрольных мероприятий и действий тесно связан с перечнем видов контроля, которые могут осуществляться на местном уровне. Данный перечень должен быть достаточным для реализации задач муниципального контроля. В связи с этим рядом экспертов высказываются предложения об определении видов контрольно-надзорных мероприятий в рамках муниципального контроля органами местного самоуправления самостоятельно.

Кроме этого, законопроектом предусматривается, что органами местного са-

моуправления в обязательном порядке осуществляются лишь некоторые виды профилактических мероприятий, предусмотренные разделом V законопроекта, который регулирует вопросы профилактики нарушения требований. Не предусматривается на муниципальном уровне и осуществление негосударственных форм контроля – страхования, контроля саморегулируемых организаций за своими членами. Эти механизмы могут быть применены только при осуществлении государственного контроля.

Законопроектом предусмотрено 2 вида специальных режимов осуществления контроля – постоянный государственный контроль (надзор) и мониторинг. Осуществление этих видов контроля также не предусмотрено в рамках муниципального контроля с учетом сложности их организации – их осуществление связано с необходимостью использования работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных.

Вместе с тем даже реализация предусмотренных законопроектом обязательных механизмов муниципального контроля потребует значительных усилий от органов местного самоуправления по освоению нового понятийного аппарата, работе в единых информационных системах, предусмотренных законопроектом, налаживанию процессуального документооборота. Важными сферами регулирования, которые обеспечат успех реформы и повышение качества муниципального контроля, являются:

1. Выбор достаточного правового регулирования муниципального контроля, обеспечивающего ясность и простоту правоприменения.
2. Определение видов муниципального контроля, реализация которых именно на муниципальном уровне позволит достичь целей контроля.
3. Оптимизация мероприятий и процедур, применяемых в муниципальном контроле с учетом возможностей муниципалитетов при их многообразии.
4. Построение эффективной модели взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, в том числе в части привлечения к административной ответственности по КоАП РФ, оптимизации отчетности органов местного самоуправления.

Завершая изложение основ организации муниципального контроля, установленных законопроектом, следует отметить, что концепция правового регулирования муниципального контроля предусматривает его понимание через участие органов местного самоуправления в реализации единой государственной политики в рамках полномочий по решению вопросов местного значения. Модель организации муниципального контроля, заложенная в законопроекте, основана на сотрудничестве органов государственной власти и местного самоуправления в целях достижения общенациональных задач в интересах общества.

В этой связи важное значение в построении всей системы контрольно-надзорной деятельности имеет необходимость следования принципу эффективности государственного и муниципального контроля. Осуществление значительного числа видов муниципального контроля вне связи с нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти, крайне неэффективно. Примером может служить осуществление органами местного самоуправления земельного контроля с учетом того, что земельные правоотношения регулируются правовыми актами разных уровней и разделение данного вида контроля по уровням публичной власти скажется на его эффективности.

Таким образом, законопроектом предлагается построение муниципального контроля на принципах разумного баланса в отношениях между органами государственной власти и местного самоуправления, призванного обеспечить сочетание цен-

трализации управления с уважением прав местных сообществ. При этом значительную роль в построении системы муниципального контроля следует оставить за самими органами местного самоуправления, предоставив им возможность выбора инструментов и механизмов осуществления муниципального контроля с учетом достигнутого уровня зрелости к изменениям – использование различных форм мероприятий, действий, информационных технологий.

О НЕКОТОРЫХ ПОДХОДАХ К ПОНИМАНИЮ И ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ³⁴



Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Воронежского государственного университета

В словаре русского языка С.И. Ожегова контроль определяется как проверка, а также наблюдение с целью проверки³⁵. В юридических энциклопедических словарях контроль чаще всего обозначает проверку, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора.

Контроль – это неотъемлемый элемент управленческой деятельности по установлению соответствия или несоответствия фактического состояния самой системы управления и ее структуры требуемому стандарту, это установление соотношения намеченных целей и полученных результатов управленческой деятельности. Местное самоуправление представляет собой особый вид публичной управленческой деятельности, осуществляемой населением непосредственно либо через систему органов местного самоуправления, основной целью которой является решение вопросов местного значения. В силу этого контроль объективно присущ местному самоуправлению, и мы вполне обоснованно можем говорить о существовании, наряду с государственным, муниципального контроля.

Термин «контроль» в теории управления имеет несколько значений, что, безусловно, не может не влиять и на изучение вопросов муниципального контроля, его определение и правовое регулирование. Контроль чаще всего рассматривают в неразрывной связи с управленческим как неотъемлемую составляющую часть процесса принятия и реализации управленческих решений³⁶. В этом аспекте контроль можно считать одной из функций управления. С точки зрения цели осуществления контроль является одним из способов обеспечения законности управленческого процесса.

Аналогичная ситуация, как справедливо отмечают авторы Спецдоклада «О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации», сложилась и в муниципально-правовой науке: нет единых подходов к пониманию сущности муниципального контроля, соответственно, и к вариантам, формам, способам его правовой регламентации³⁷. Полагаем, что для эффективного развития контрольной деятельности в местном самоуправлении целесообразно рассматривать муниципальный контроль прежде всего

34 Подготовлено на основе статьи: Бялкина Т.М. О некоторых вопросах определения, правовой регламентации и практической реализации муниципального контроля // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 35-38.

35 Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - М., 1981. С.259.

36 См.: Масловская М.В. О понятии «контроль»: некоторые размышления в конституционно-правовом контексте / М.В. Масловская // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С.4.

37 Шутрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. – М.: Изд-во «Проспект», 2018. С.6.

в двух аспектах: в более широком его понимании – как функцию местного самоуправления, в более узком, конкретном - как элемент компетенции местного самоуправления, а именно в качестве полномочия органов местного самоуправления.

1. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления.

Понятие муниципального контроля как функции местного самоуправления можно определить в качестве одного из направлений его деятельности, связанного с обеспечением соответствия фактических результатов осуществления муниципальной власти заявленным в Конституции РФ и федеральных законах, иных нормативных правовых актах целям и задачам данного института народовластия, повышением эффективности функционирования органов и должностных лиц местного самоуправления. Без осуществления контроля местного самоуправления как разновидности публичного управления быть не может, поскольку контрольная деятельность имманентно присуща управлению. В этом аспекте муниципальным контролем занимаются все субъекты местного самоуправления.

Так, пункт 9 части 10 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) закрепляет, что в исключительной компетенции представительного органа находится контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Реализуя данную функцию, представительный орган местного самоуправления заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, - о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (часть 5.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ).

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта, также подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования, поэтому представляет ему ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования (пункты 1 и 2 части 6.1 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ).

В свою очередь, глава муниципального образования, глава местной администрации, руководители других органов местного самоуправления осуществляют контроль в отношении подведомственных им органов и должностных лиц по самым разным вопросам муниципальной деятельности. Таким образом, в местном самоуправлении обеспечивается надлежащее состояние качества самой структуры муниципального управления, а также достижение им необходимых результатов управленческой деятельности, т.е. решение вопросов местного значения.

Такой подход к муниципальному контролю можно условно назвать широким пониманием муниципального контроля. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления вытекает из его сущности, находит свое отражение в основополагающем законе, регламентирующем его организацию и деятельность – в Федеральном законе № 131-ФЗ, а также в других федеральных законах, в уставах муниципальных образований.

Однако для практики недостаточно только данного аспекта рассмотрения муниципального контроля. В силу того, что контрольная деятельность вообще, и муниципальный контроль в частности, осуществляется в различных формах, в отношении широкого круга лиц, она может затрагивать права, свободы, жизненно важные интересы физических и юридических лиц, вызывает проблемы соотношения, приоритетности

публичных и частных интересов, поэтому нуждается в четкой правовой регламентации. Отсюда возникает необходимость более конкретного определения понятия муниципального контроля с тем, чтобы, с одной стороны, обеспечить его эффективность, а с другой – гарантировать соблюдение законных прав и свобод тех лиц, в отношении которых этот контроль осуществляется, т.е. требуется определение понятия муниципального контроля в узком смысле слова.

Это более сложная задача как для представителей юридической науки, так и для законодателя. Свидетельством тому является дискуссия в научной сфере о понимании и содержании муниципального контроля, а также длящийся уже несколько лет процесс разработки проекта федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, в ходе которого предпринимаются попытки сформулировать нормативное определение муниципального контроля и его содержания.

На сегодняшний день легальное определение муниципального контроля содержится в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ³⁸. В соответствии с пунктом 4 статьи 2 данного закона под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности (вида муниципального контроля) устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами. В данном понятии говорится о том, кого можно проверять (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), что можно проверять (соблюдение требований, установленных муниципальными правовыми актами; кроме того, соблюдение еще и требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, если соответствующие виды контроля непосредственно указаны в Федеральном законе № 131 как вопросы местного значения). Подчеркивается необходимость проведения профилактических мероприятий в рамках муниципального контроля.

Государственной Думой Федерального Собрания РФ 21.02.2018 в первом чтении был принят проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и о муниципальном контроле в Российской Федерации»³⁹, в котором предусмотрено следующее определение муниципального контроля: «Муниципальный контроль - деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке), в пределах территории соответствующего муниципального образования, направленная на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами

38 СПС «Консультант плюс».

39 Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в 1 чтении 21.02.2018) // <http://sozd.parlame.net.gov.ru/>.

и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случаях, предусмотренных федеральными законами, также нарушений иных обязательных требований), принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования, с учетом требований к организации и осуществлению муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации».

Предлагаемое проектом определение расширяет круг вопросов, подлежащих проверке в рамках муниципального контроля, его цели и задачи. И в первом, и во втором случае употребляется такой термин, как «вид муниципального контроля», под которым понимается соответствующая сфера его осуществления. Сферы (области) осуществления муниципальной деятельности весьма разнообразны (строительство, ЖКХ, дорожная деятельность, транспортное обслуживание населения, культура и т.п.). В рамках каждой из них законодательно выделены вопросы местного значения, которыми должны заниматься органы местного самоуправления. Муниципальные правовые акты, устанавливающие обязательные для исполнения требования и, соответственно, подлежащие проверке, могут приниматься практически по всем вопросам местного значения.

Право издавать муниципальные правовые акты, в том числе имеющие нормативный характер, предусмотрено в пункте 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ как полномочие по решению вопросов местного значения, без ограничения круга этих вопросов. Получается, что при данном подходе перечень видов муниципального контроля отождествляется с перечнем вопросов местного значения. Если же это не так, то неясно, каков критерий выделения тех или иных сфер осуществления муниципальной управленческой деятельности в качестве видов муниципального контроля, на основе чего определять эти виды?

В мае 2019 года появился новый проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и о муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴⁰. В нем в статье первой под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем предлагается понимать осуществляемую в пределах установленных полномочий деятельность соответственно органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, направленную на предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, обороне страны и безопасности государства и иным охраняемым законом ценностям, путем профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также – риск причинения вреда (ущерба)), оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранению последствий выявленных нарушений и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

40 <https://regulatio№.gov.ru/projects#№pa=91298>

Данное определение акцентирует внимание прежде всего на целях и задачах контрольно-надзорной деятельности. Сам же контроль характеризуется лишь как деятельность в «пределах установленных полномочий». Затем следует уточнение, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий по решению вопросов местного значения. Предусматривается, что виды контроля, в том числе муниципально-го, должны устанавливаться только федеральными законами.

Планируется также ведение реестра видов федерального контроля (надзора), регионального контроля (надзора), муниципального контроля, формирование и ведение которого, в том числе с использованием информационных ресурсов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, должно осуществляться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Остается неясным, что же понимается под видом контроля, на основании каких критериев выделяются эти виды. Не ставя своей задачей детальный анализ данного законопроекта, рассмотрим только его статью шестую о полномочиях органов местного самоуправления в области муниципального контроля:

«1. К полномочиям органов местного самоуправления в области муниципального контроля относятся:

1) участие в реализации единой государственной политики в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля;

2) организация и осуществление муниципального контроля в пределах территории муниципального образования;

3) реализация полномочий по осуществлению видов федерального государственного контроля (надзора), видов регионального государственного контроля (надзора), переданных органам местного самоуправления;

4) принятие муниципальных нормативных правовых актов по вопросам организации и осуществления муниципального контроля, в случае и порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами о видах контроля, принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

5) иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами.

2. Отнесение осуществления соответствующих видов муниципального контроля к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов осуществляется в соответствии с федеральным законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Отнесение осуществления соответствующих видов муниципального контроля к полномочиям органов местного самоуправления по вопросам местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения в соответствии с федеральным законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Выскажем некоторые суждения по поводу содержания данной статьи. Во-первых, вряд ли муниципальный контроль можно называть отдельной областью. Контроль, как уже отмечалось выше, специфическая функция управленческой деятельности, осуществляемая в различных областях (сферах) этой самой деятельности (в сфере строительства, ЖКХ, торговли и т.п.). Во-вторых, осуществление муниципального контроля связывается с реализацией единой государственной политики в области

контрольно-надзорной деятельности. В условиях отсутствия внятной государственной политики в области местного самоуправления в целом непонятно, о какой государственной политике в сфере муниципального контроля идет речь.

И вообще – допускается ли существование самостоятельной муниципальной политики в сфере контрольной деятельности субъектов местного самоуправления? Из этой нормы можно сделать вывод о том, что муниципальный контроль – один из способов достижения целей и задач органов государственной власти, реализующих государственную политику в сфере контрольно-надзорной деятельности, вспомогательное средство для государственного контроля, а не самостоятельное направление муниципальной управленческой деятельности.

В-третьих, редакция пункта 2, предусматривающего в качестве полномочия в области муниципального контроля организацию и осуществление муниципального контроля, противоречит и здравому смыслу, и правилам формальной логики. В-четвертых, вызывает вопросы редакция пункта 3, поскольку в ней речь идет об отдельных государственных полномочиях, переданных органам местного самоуправления. Передача отдельных государственных полномочий, в том числе контрольных, осуществляется федеральными законами и законами субъектов Федерации в порядке, предусмотренном статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Если не будут приняты подобные законы, то не будет и соответствующих полномочий у органов местного самоуправления. Какой смысл включать данную норму в отдельную статью о полномочиях органов местного самоуправления?

Отмеченные недостатки являются дополнительным подтверждением того, что предлагаемый подход к определению и правовому закреплению муниципального контроля концептуально неверен. На наш взгляд, более оптимальным представляется вариант, учитывающий сущность контроля как необходимого инструмента достижения целей и задач управленческой деятельности, а также сложившуюся систему законодательного регулирования организации и деятельности местного самоуправления. Речь идет о том, чтобы рассматривать муниципальный контроль в качестве одного из полномочий органов местного самоуправления.

2. Муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления.

Правовым средством достижения целей и задач управленческой деятельности выступает компетенция ее субъектов. Как пишет Ю.А. Тихомиров, в самом общем виде компетенция есть комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций⁴¹. Компетенция местного самоуправления включает в себя перечень вопросов местного значения, установленный статьями 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, а также полномочия органов местного самоуправления по решению данных вопросов, закрепленные статьей 17 указанного закона.

Кроме того, органы местного самоуправления могут осуществлять полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения (статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ), могут наделяться отдельными государственными полномочиями федеральными законами и законами субъектов РФ в порядке, предусмотренном статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Перечень полномочий органов местного самоуправления не является исчерпывающим, они могут осуществлять и иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

Первоначальная редакция Федерального закона № 131-ФЗ не содержала поло-

41 См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С.22, 24. В научной литературе существует множество вариантов определения компетенции, однако их анализ выходит за рамки целей настоящей публикации.

жений о муниципальном контроле. Впоследствии это упущение было исправлено дополнением закона статьёй 17.1 «Муниципальный контроль»⁴². Вполне логично, что эта статья расположена за статьёй 17 о полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Так, право муниципального контроля за соблюдением обязательных постановлений включено в Великую хартию муниципальных прав, о чем еще в 2004 году писал А.Н. Костюков⁴³. Муниципальный контроль как полномочие означает возможность органов местного самоуправления проводить определенные контрольные мероприятия (проверки, запросы и др.) в случаях, предусмотренных соответствующими законами.

Статья 17 Федерального закона № 131-ФЗ закрепляет видовой набор полномочий органов местного самоуправления: принятие правовых актов, создание муниципальных предприятий и учреждений, осуществление закупок, заключение договоров, организацию различных мероприятий и др., который находит свою конкретизацию в отраслевом и ином законодательстве. Так, общее полномочие по изданию муниципальных правовых актов включает в себя право органов местного самоуправления принимать, в числе прочих актов, правила землепользования и застройки, правила благоустройства территории муниципального образования и другие нормативные правовые акты в тех или иных сферах общественных отношений, предусмотренные соответствующим законодательством. Каждый вид полномочия органов местного самоуправления находит свою конкретизацию, детализацию в соответствующих федеральных законах, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления в той или иной сфере общественных отношений (например, в Земельном кодексе, Градостроительном кодексе, Жилищном кодексе, Федеральном законе «Об образовании» и других).

Полагаем, что аналогичный подход вполне приемлем и в отношении муниципального контроля как полномочия органов местного самоуправления. Целесообразно внести норму о муниципальном контроле в качестве одного из пунктов части 1 статьи 17, закрепив его в качестве полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и исключив из закона статью 17.1. Соответственно, в этом случае нельзя рассматривать муниципальный контроль как отдельный, самостоятельный вопрос местного значения. Сущность местного самоуправления как формы народовластия, основной задачей которого является решение вопросов местного значения, свидетельствует о том, что для достижения этого требуется осуществление управленческой деятельности, одной из функций которой и выступает муниципальный контроль.

Правовым средством реализации вопросов местного значения выступают полномочия органов местного самоуправления, а одним из видов полномочий являются контрольные полномочия. Поэтому муниципальный контроль не может быть отдельным, самостоятельным вопросом местного значения. Это противоречит и сущности местного самоуправления как формы народовластия, и основным закономерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенций местного самоуправления. Поэтому содержащиеся в настоящее время в статьях 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ нормы об отдельных видах муниципального контроля как вопросах местного значения необходимо исключить.

В этом случае особенности осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах общественных отношений (форм, методов, способов, сроков и т.п.)

⁴² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч.1). Ст.4590.

⁴³ См.: Костюков А.Н. Компетенционные возможности местного самоуправления и муниципальные финансы / А.Н. Костюков // Федерализм и местное самоуправление в России и Германии: современные тенденции развития: материалы международного научно-практического семинара, 1-2 октября 2004 г. – Барнаул, 2004. – С.113-115.

должны устанавливаться соответствующими федеральными законами. Все это зависит от специфики содержания того или иного вопроса местного значения. Так, в сфере земельных отношений полномочия органов местного самоуправления регулируются Земельным кодексом РФ, следовательно, и особенности осуществления муниципального земельного контроля должны быть определены Земельным кодексом РФ. Поскольку контроль в одних и тех же сферах общественных отношений осуществляют и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, то такое правовое регулирование поможет избежать имеющегося на сегодняшний момент дублирования, нечеткости в разграничении контрольных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Объектом муниципального контроля, бесспорно, должны быть требования, установленные муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения. В части осуществления проверок органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, не все так однозначно. Во-первых, как уже было отмечено выше, виды контроля нельзя относить к вопросам местного значения. Во-вторых, многие вопросы, отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения, фактически таковыми не являются, на это неоднократно обращалось внимание в научной литературе (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма).

Зачастую подобные вопросы детально регламентированы федеральным или региональным законодательством, а органы местного самоуправления действуют лишь как исполнители в пределах, установленных органами государственной власти; степень сложности вопроса требует высокого уровня квалификации контролирующих его исполнителей субъектов. Понятно, что в подобных ситуациях говорить о возможности органов местного самоуправления осуществлять муниципальный контроль в рамках данного вопроса вряд ли целесообразно.

Как известно, объем и содержание полномочий органов местного самоуправления определяется особенностями вопроса местного значения, на осуществление которого они направлены. Поэтому в разных сферах общественных отношений объем, особенности контрольных полномочий органов местного самоуправления должны определяться содержанием вопросов местного значения. Следовательно, в соответствующих отраслевых законах необходимо указывать, в каких случаях муниципальный контроль осуществляется путем организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, с применением положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (составление плана проверок, направление его в органы прокуратуры и др.).

В иных случаях, когда содержание вопросов местного значения требует незамедлительной реакции со стороны органов местного самоуправления, когда нарушение требований, установленных муниципальными правовыми актами, угрожает благополучию жителей муниципального образования (например, правил благоустройства муниципальных образований), т.е. в случаях превалирования публичного интереса над интересами отдельных частных лиц, его особой значимости для жизни населения, порядок осуществления муниципального контроля может быть иным. Если федеральный закон не предусматривает особых положений в отношении осуществления муниципального контроля, то вопросы организации и осуществления муниципального контроля должны самостоятельно определяться органами местного самоуправления в соответствующем муниципальном правовом акте. Значимость муниципальных правовых актов для организации и осуществления муниципального контроля объясняется также тем, что

во многих случаях решение вопросов местного значения связано с управлением местными финансами, объектами муниципальной собственности.

Наконец, если осуществление контроля в той или иной сфере отнесено законодателем к компетенции органов государственной власти, а те, в силу определенных обстоятельств, полагают, что проверка исполнения отдельных положений соответствующего закона будет более эффективно осуществляться на местах, то конкретное контрольное полномочие возможно передать органам местного самоуправления федеральным законом или законом субъекта РФ в порядке, предусмотренном статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ. Соответственно, и все детали, особенности осуществления органами местного самоуправления переданного им контрольного полномочия должны быть прописаны в соответствующем законе о передаче данного полномочия.

3. Иные аспекты правового регулирования муниципального контроля.

Органы местного самоуправления разных видов муниципальных образований обладают неодинаковыми возможностями осуществления муниципального контроля. Так, в настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет перечень из 13 обязательных вопросов местного значения для сельских поселений. Кроме того, количественный и качественный состав работников местных администраций в большинстве данных муниципальных образований свидетельствует о том, что эффективное осуществление муниципального контроля в них вряд ли возможно.

Поэтому целесообразно в этой ситуации руководствоваться принципом, закрепленным в статье 14 Федерального закона № 131-ФЗ, а именно: если законом субъекта Российской Федерации расширяется перечень вопросов местного значения для каких-то сельских поселений, то в этом случае данным законом возможно предусмотреть осуществление и контрольных полномочий в случае, если осуществление муниципального контроля входит в содержание данного вопроса местного значения. Соответственно, полномочия по муниципальному контролю в отраслевых федеральных законах должны закрепляться прежде всего за органами местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением.

Одним из самых сложных и дискуссионных вопросов муниципальной контрольной деятельности является вопрос о возможности органов местного самоуправления привлекать к ответственности виновных лиц в случае выявления тех или иных нарушений в процессе осуществления муниципального контроля. Представители административно-правовой науки считают, что контроль включает в себя следующие моменты:

- наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;
- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;
- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины; выявление причин и условий, способствующих правонарушениям;
- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины⁴⁴.

Действующее в настоящее время законодательство не наделяет органы муниципального контроля полномочиями по привлечению к ответственности виновных лиц. Статья 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает возможность составления органами местного самоуправления прото-

⁴⁴ См., например: Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С.297.

колов об административных правонарушениях в следующих случаях, связанных с осуществлением муниципального контроля:

«...2. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пунктах 4-6 части 1 настоящей статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае надления органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

3. В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля».

Полагаем, что на сегодняшний день данный вариант для муниципального контроля представляется наиболее оптимальным. Для эффективной организации осуществления муниципального контроля важным является вопрос о том, какие именно органы местного самоуправления должны осуществлять муниципальный контроль. В настоящее время существует несколько вариантов осуществления муниципального контроля:

- специализированными органами (финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами муниципальных образований);
- специализированными структурными подразделениями местных администраций (например, управление административно-технического контроля администрации городского округа г. Воронеж);
- отраслевыми и функциональными структурными подразделениями местных администраций.

Представляется целесообразным предоставить право выбора конкретного варианта организационной структуры осуществления муниципального контроля самим муниципальным образованиям. Это более соответствует конституционному принципу о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а также позволяет учитывать особенности конкретных регионов, муниципальных образований.

Возможен и другой вариант, который в большей степени соответствует существующей в настоящее время редакции Федерального закона № 131-ФЗ, а именно: предоставить право субъектам Российской Федерации своими законами решать этот вопрос. Наконец, допустим и третий вариант: в муниципальных районах, муниципальных округах, городских округах, городских округах с внутригородским делением федеральным законом предусмотреть создание специальных органов муниципального контроля, аналогичных органам муниципального финансового контроля, а поселениям предоставить право самостоятельно решать этот вопрос.

В чем преимущества данного варианта? Известно, что эффективность управленческой деятельности определяется, в числе прочих обстоятельств, разделением полномочий по принятию решений, их исполнению и контролю за исполнением. Обособление контрольных органов в структуре органов местного самоуправления, их самостоятельность по отношению к иным органам местного самоуправления, особенно местных администраций, позволит обеспечить большую объективность муниципального контроля, снизить коррупционную составляющую.

Кроме того, специализация сотрудников данных органов, их профессиональ-

ное обучение контрольной деятельности, особенностям организации и проведения контрольных мероприятий позволит повысить эффективность муниципального контроля. Безусловно, взаимодействие, обмен информацией органов муниципального контроля с иными органами местного самоуправления, а также органами государственного контроля, координация их работы также необходимы, и это должно получить надлежащее правовое закрепление.

Руководитель органа муниципального контроля должен назначаться представительным органом местного самоуправления. Варианты могут быть разными: конкурсный отбор кандидатов (по аналогии с процедурой конкурса на должность главы местной администрации), по рекомендациям главы местной администрации, группы депутатов представительного органа, общественной палаты муниципального образования и др.

Таким образом, предпосылкой качественного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, устранения имеющихся и предотвращения новых коллизий в правовой регламентации контрольных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления является более четкое, конкретное определение полномочий органов местного самоуправления в рамках конкретных вопросов местного значения в целом с тем, чтобы не допустить их дублирования с полномочиями органов государственной власти, действующими в соответствующей сфере общественных отношений. Иными словами, правовое регулирование вопросов муниципального контроля должно сопровождаться уточнением содержания вопросов местного значения и перечня полномочий по их осуществлению.

Для большей определенности категориального аппарата по вопросам муниципального контроля предлагаются следующие варианты. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления представляет собой самостоятельное направление управленческой деятельности субъектов муниципальной власти, направленное на решение вопросов местного значения, обеспечение эффективного развития муниципального образования. Муниципальный контроль как полномочие органов местного самоуправления есть их право и обязанность осуществлять контрольные мероприятия по определенным вопросам местного значения в формах (пределах), установленных соответствующими федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что в рамках одной публикации невозможно охватить весь комплекс проблем, связанных со столь сложным публично-правовым институтом, как муниципальный контроль. Высказанные суждения, возможно, покажутся по ряду моментов спорными, недостаточно обоснованными. Автор будет рад, если данный материал поможет активизировать дискуссию по проблемам муниципального контроля среди представителей муниципального сообщества, как ученых, так и практиков. Без этого вряд ли возможно выстроить четкую теоретическую концепцию муниципального контроля и обеспечить его надлежащее правовое регулирование.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации

Во взаимоотношениях органов местного самоуправления и органов государственной власти федеральное законодательство допускает перераспределение полномочий. Согласно части 2 статьи 132 Конституции РФ, «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Конкретизирующие конституционное положение нормы содержатся в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁵ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Кроме того, с 2014 года закон допускает и передачу полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения на государственный уровень⁴⁶. Соответствующие положения о муниципальном контроле. Так, статьей 8.2 Градостроительного кодекса РФ предусмотрено: «Полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области градостроительной деятельности, установленные настоящим Кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Аналогичная норма предусмотрена также Земельным кодексом РФ (статья 10.1), Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (статья 8.1), Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴⁶ См.: Федеральный закон от 27 мая 2014г. № 136-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2015 г.) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 13.2), Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (статья 6.1), Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (статья 24.1), Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 5 статьи 2) и др.

Сразу оговоримся, что термин «перераспределение» в традиционном понимании означает изъятие чего-то у одного и передачу этого другому. Поэтому если быть точным, то термином «перераспределение полномочий» охватывается и наделение, то есть в рамках перераспределения полномочий осуществляется как наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и изъятие местных полномочий, и передача их на государственный уровень. Кроме того, на практике имеет место и договорный механизм передачи отдельных полномочий по решению некоторых вопросов местного значения по соглашениям между органами местного самоуправления муниципальных районов и входящими в их состав поселениями. Причем такая передача имеет двустороннее движение полномочий. Данный механизм так или иначе востребован более чем двумя третями муниципалитетов⁴⁷. Почему законодатель использовал термин «перераспределение» так односторонне, непонятно.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты во всех без исключения субъектах РФ. Наиболее часто в числе делегируемых органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации находятся те, которые осуществляются по предметам совместного ведения, установленным статьей 72 Конституции РФ, и включены в перечень пункт 2 статья 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В ракурсе муниципального контроля представляют интерес полномочия по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, привлечению к административной ответственности), которые наиболее часто передаются на муниципальный уровень, а также полномочия в иных сферах, где осуществляется муниципальный контроль (жилищная, земельная, торговая, природоохранная и пр.). Зачастую эти сферы взаимосвязаны с полномочиями в административно-деликтной сфере. Таким образом, получается, что органы местного самоуправления, включая контрольные органы, получают право привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности в случае, когда такие полномочия переданы им законами субъектов РФ.

Иногда законодатель называет эти комиссии «административные комиссии муниципальных образований»⁴⁸. Получается, что в случае наделения государственными полномочиями контрольные органы местного самоуправления осуществляют уже не муниципальный, а государственный контроль. При этом административные комиссии привлекают к ответственности за правонарушения, выявленные как в ходе муниципи-

47 См. статистику: Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации // <https://mi.njust.ru/razvitie-federativnyh-otnosheNiyy-i-mestNogo-samoupravleNiya/doklad-o-sostoyaNi-i-osNovnyh>.

48 См., например, ст. 7.4 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ (в ред. от 7 ноября 2018 г.).

пального контроля, так и государственного.

Согласно законам субъектов РФ, административные комиссии создаются органами местного самоуправления, как правило, городских округов и муниципальных районов, реже – городских и сельских поселений, районов в городах⁴⁹. Порядок их формирования и деятельности, как правило, определяется муниципальными правовыми актами (регламентами, положениями, порядками) в соответствии с законодательством субъектов РФ. Задача комиссий – рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных на территории соответствующего муниципального образования.

Анализ региональных кодексов и законов об административных правонарушениях свидетельствует о том, что административным комиссиям поручается полномочие по рассмотрению дел о тех административных правонарушениях, которые установлены законами субъектов РФ. Составы таких правонарушений, как правило, связаны со сферой благоустройства, дорожного хозяйства и ЖКХ (перемещение, снос, ненадлежащее содержание ограждений, скамей, контейнеров, урн, игрового и спортивного оборудования, иных элементов благоустройства; нарушение правил размещения (установки) павильонов, киосков, гаражей, парковок, ограждений и других объектов с кратковременным сроком эксплуатации или их размещение (установка) с отступлением от схемы размещения; нарушение установленных органами местного самоуправления требований по содержанию и ремонту фасадов, отмосток, водосточков, навесных металлических конструкций, окон и витрин, вывесок, входных узлов, иных архитектурных элементов нежилых зданий, строений и сооружений; неприятие собственниками, иными законными владельцами нежилых зданий, строений и сооружений или уполномоченными ими лицами мер по очистке кровель, карнизов, водосточков, навесов (козырьков) от снега, наледи, сосулек; нарушение требований по содержанию и эксплуатации объектов (средств) наружного освещения населенных пунктов; нарушение требований к размещению и содержанию детских и спортивных площадок; размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой, в неустановленных местах, а также самовольное нанесение рисунков и надписей на здания, строения, сооружения, в подъездах жилых зданий, на инженерные коммуникации, тротуары, дорожные и иные информационные знаки, другие элементы благоустройства; сброс (выброс), складирование и (или) временное хранение мусора, отходов спила деревьев, кустарников, листвы и других растительных остатков вне специально отведенных мест; установка шлагбаумов, цепей, столбов, бетонных блоков и плит, других сооружений, устройств и объектов, создающих препятствия или ограничения проходу (движению) пешеходов, и (или) стоянке, проезду автотранспорта, без согласования с органами местного самоуправления; хранение строительных материалов за пределами земельных участков, принадлежащих на праве собственности или ином праве гражданам и (или) юридическим лицам, вне установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления специально отведенных мест или с нарушением условий, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в сфере благоустройства; размещение транспортных средств на газоне или иной территории, занятой зелеными насаждениями; загрязнение территорий общего пользования, объектов благоустройства, связанное с ремонтом и мойкой транспортных средств, самоходных машин и иной специальной техники, их деталей и агрегатов вне специально отведенных мест; невнесение установленной нормативными правовыми актами органов местного самоуправления платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами) и пр.), с охраной окружающей среды и природопользованием (невыполнение требования о проведении

⁴⁹ См., например: статью 1 Закона Новосибирской области от 17 марта 2003 г. № 102-ОЗ (в ред. от 5 июля 2013 г.) «Об административных комиссиях в Новосибирской области» // СПС «КонсультантПлюс. Региональный выпуск».

компенсационного озеленения; невыполнение условий специального разрешения на вырубку (снос) и (или) пересадку зеленых насаждений; непредставление сведений, необходимых для осуществления полномочий в сфере охраны окружающей среды, либо представление недостоверных сведений; уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений и др.), со сферой торговли, потребительского рынка и услуг (размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, с нарушением или вне схемы размещения нестационарных торговых объектов, утвержденных органами местного самоуправления; нарушение перевозчиком установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления требований к осуществлению регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по муниципальным маршрутам регулярных перевозок; торговля в местах, не отведенных для организации розничных рынков; нарушения правил организации и порядка работы рынков (микрорынков), ярмарок; нарушение дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции, установленных законом субъекта РФ; нарушения в сфере погребения и похоронного дела и др.); с посягательствами на права граждан, общественный порядок и общественную безопасность (воспрепятствование участию граждан, а также принуждение их к участию или неучастию в опросе, проводимом для выявления мнения населения при принятии решений органами местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, органами государственной власти субъекта РФ; купание в запрещенных местах; выход (выезд) на лед в период действия ограничений, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления; пристаивание к гражданам в общественных местах; продажа печатной продукции эротического характера с нарушением установленных требований; выбрасывание предметов с балконов, лоджий и из окон зданий и сооружений, из транспортного средства; нарушение тишины и покоя граждан в месте их жительства или пребывания; ненадлежащее содержание животных и птиц; содержание сельскохозяйственных животных в многоквартирных жилых домах; нарушение требований общественной безопасности при содержании животных; нарушение порядка отлова и содержания безнадзорных животных и др.), с посягательствами на институты власти (незаконные действия по отношению к официальным символам субъекта РФ и муниципального образования; невыполнение законных требований органов власти и должностных лиц и пр.).

В перечисленных составах административных правонарушений явно встречаются те, которые региональные власти переложили на муниципальные контрольные органы, в частности, это составы по посягательствам на институты власти, права граждан, общественный порядок и безопасность. Необходимо отметить, что многие составы могут быть выявлены в связи с осуществлением муниципального контроля. Однако в законодательстве субъектов РФ это не учитывается, что вполне понятно из положений действующего КоАП РФ.

Очевидно, в ходе обсуждения проекта нового КоАП на это следует обратить внимание и закрепить полномочия муниципальных контролеров по принятию мер административного воздействия при выявлении нарушений в сфере земельного законодательства, требований по охране и использованию земельных участков, по рациональному недропользованию и т.п. Целесообразно обсудить возможность наделения муниципалитетов полномочием в случае выявления нарушений приостанавливать производственную деятельность предприятий на проверяемом объекте на срок, необходимый для устранения выявленного правонарушения.

Стоит обратить внимание на то, что нередко предметом правонарушения становится то, что непосредственно связано не с муниципальной, а с государственной

властью, т.е. государственные блага, например, незаконные действия по отношению к государственным символам субъекта РФ, невыполнение законных требований органов и должностных лиц государственной власти субъектов РФ. Например, Кодексом Липецкой области об административных правонарушениях предусмотрено наделение административных комиссий полномочиями по рассмотрению дел за неизвещение исполнительного органа государственной власти области в сфере экологии и природных ресурсов об аварийной ситуации и принимаемых мерах для обеспечения экологической безопасности населения и сохранения окружающей среды не позднее 3 часов с момента возникновения аварийной ситуации, за непредставление в исполнительный орган государственной власти области в сфере экологии и природных ресурсов ежегодного плана природоохранных мероприятий и отчета об исполнении плана природоохранных мероприятий по форме и в срок, установленные Законом Липецкой области от 8 января 2003 года № 33-ОЗ «Об охране окружающей среды Липецкой области» (часть 3, 4 статьи 4.1).

Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями не только по рассмотрению дел об административных правонарушениях создаваемыми ими административными комиссиями, но и полномочием по составлению протоколов об административных правонарушениях, на основании которых административные комиссии привлекают граждан и юридические лица к административной ответственности. Как правило, это поручается должностным лицам органов местного самоуправления, указанным либо в муниципальном нормативном правовом акте⁵⁰, либо непосредственно в законе субъекта РФ.

Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Закона Ярославской области от 3 декабря 2007 г. № 100-з (в ред. от 20 декабря 2018 г.) «Об административных правонарушениях» протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных данным законом, вправе составлять: председатель, заместитель председателя, ответственный секретарь и другие члены административной комиссии. При этом перечисленные должностные лица наделяются правом составлять протоколы не только об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции административных комиссий, но и некоторых других правонарушений, в частности, за невыполнение законных требований депутата представительного органа муниципального образования Ярославской области, а также депутата Ярославской областной Думы. Весьма неординарен подход законодателя в случае Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях. В республиканском Кодексе содержатся положения о том, что:

1) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями этого Кодекса, составляют главы поселений, руководители исполнительных комитетов поселений, заместители руководителей (секретари) исполнительных комитетов поселений, а также иные должностные лица исполнительных комитетов поселений, в должностные обязанности которых входит осуществление муниципального контроля (неисполнение муниципальных правовых актов органов местного самоуправления; нарушение порядка организации уличной торговли; нарушение правил содержания уличного, внутриквартального освещения; нарушение муниципальных правил благоустройства территорий поселений и городских округов, муниципальных правил обращения с отходами; нарушение порядка выгула собак, нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в муниципальной собственности, и использования указанного объекта);

2) протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных от-

⁵⁰ См., например, ст. 8 областного закона Новгородской области от 1 февраля 2016 г. № 914-ОЗ (в ред. от 3 июня 2019 г.) «Об административных правонарушениях».

дельными статьями этого Кодекса, составляют должностные лица органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов (перечень составов правонарушений довольно обширный, включает и такой состав, как несоблюдение требований законодательства Республики Татарстан о языках при указании на вывеске органа государственной власти Республики Татарстан, иного государственного органа, органа местного самоуправления, предприятия, учреждения, иной организации сведений о своем наименовании и иной подлежащей размещению на вывеске информации) (часть 13.1, 14 статьи 8.1).

Если в отношении поселений в Кодексе говорится про муниципальный контроль, то в отношении городских округов и муниципальных районов упоминания о нем нет. Означает ли это, что административные правонарушения по перечисленным в Кодексе составам выявляются не при осуществлении муниципального контроля? Однозначного ответа нет, так как многие составы правонарушений повторяются, как и в первом случае, для поселений. Кроме того, в части 15 статьи 8.1 Кодекса закрепляется, что должностные лица органов местного самоуправления составляют протоколы об административных правонарушениях при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или Республикой Татарстан, а также при осуществлении муниципального контроля.

При этом, согласно части 16 этой статьи, «перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с настоящей статьей, определяется соответственно уполномоченными органами в соответствии с их задачами и функциями, а также органами местного самоуправления городских округов, муниципальных районов в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями». Как видим, определенности в регулировании вопроса, осуществляется ли составление протокола в рамках муниципального контроля или переданного контрольного государственного полномочия, нет.

Наряду с этим сформулированная в отношении поселений возможность муниципальных контролеров самостоятельно довести контрольную процедуру до логического завершения, то есть составить протокол и передать его на рассмотрение в муниципальную административную комиссию, представляется правильной. Законодательное закрепление права органов местного самоуправления по принятию мер административного воздействия при выявлении нарушения требований законодательства дает местным контрольным органам реальную возможность проявить себя как власть.

2. Передача (изъятие) местных полномочий на государственный уровень. Считается, что введение института перераспределения муниципальных полномочий обусловлено необходимостью учета региональных условий и особенностей, так как «местное самоуправление сталкивается в конкретных условиях с объективными затруднениями, не позволяющими добиться желаемого социального результата, и которые могут быть более эффективно реализованы с помощью региональной государственной власти»⁵¹. Вместе с тем Конституционный Суд РФ еще в 1997 году указывал на то, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти⁵².

В 2000 году Суд также подтвердил свою позицию, отметив, что «недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по во-

51 См.: Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления // https://studme.org/168860/me/%e2%80%91%20pereraspredele%e2%80%91%20orga%e2%80%91%20ami_gosudarstve%e2%80%91%20vlasti_subekta_rossiyskoy_federatsii_orga%e2%80%91%20ami_

52 Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

просам местного значения связана с регулированием прав и свобод человека и гражданина, относящимся к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции РФ). Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения⁵³. Из этой позиции вытекает однозначный вывод – муниципальный контроль как вопрос местного значения передавать на государственный уровень нельзя. Однако в настоящее время осуществляется практика, прямо противоположная этому выводу.

Законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ (с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов РФ), принимаемые в рамках реализации регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, предоставленных им Федеральным законом № 131-ФЗ, в 2019 году приняты в 51 субъекте РФ и затрагивают 4,5 тыс. муниципальных образований⁵⁴. Объектами перераспределения становятся различные полномочия органов местного самоуправления, в том числе и те, в рамках которых осуществляется муниципальный контроль. Кроме того, необходимо учитывать, что муниципальный контроль в ряде случаев выступает как вопрос местного значения (например, земельный муниципальный контроль), а в других случаях – как полномочие (например, контроль за регулярными пассажирскими перевозками). Получается, что в первом случае контроль нельзя изъять у муниципалитетов, а во втором случае – можно.

Федеральный законодатель весьма небрежно подошел к регулированию передачи местных полномочий на государственный уровень, что видно уже из названия «перераспределение». На дефекты юридической техники, вкладывание нового смысла в устоявшиеся категории, что создает негативное впечатление от термина «перераспределение полномочий», неоднократно обращали внимание ученые⁵⁵. К недостаткам относят отсутствие критериев передачи полномочий, неуказанные предельные сроки передачи, соотношение переданных полномочий с наделенными государственными полномочиями и др. Так, например, ставится вопрос о максимальном количестве изъятых полномочий: до каких пределов часть 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ допускает возможность фактической передачи на региональный уровень полномочий органов местного самоуправления, составляющих суть местного самоуправления⁵⁶?

В части 4 статьи 17 Федерального закона № 131 установлено правило в отношении земельного контроля: «Законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального земельного контроля и установление порядка его осуществления, предусмотренные настоящей статьей, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов Российской Федерации». Из этого можно предположить, что, во-первых, в иных субъектах РФ муниципальный земельный контроль не может быть передан на государственный уровень и он является не полномочием для них, а вопросом местного значения; во-вторых,

53 Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

54 См.: Перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

55 См., например: Шутрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 72.

56 См.: Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий - конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 22 - 28.

отсутствие упоминания о других видах контроля, относящихся к вопросам местного значения (жилищный контроль, лесной контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения), означает допустимость их перераспределения от муниципалитетов на государственный уровень в городах федерального значения; в-третьих, если эти виды контроля являются не вопросами местного значения, а просто контрольными полномочиями, то их можно передавать на государственный уровень любым субъектам РФ, что весьма спорно.

Необходимо обратить внимание, что наиболее часто перераспределяются полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. В 2018-2019 гг. такие полномочия частично или полностью изымались у муниципальных образований законами 32 субъектов РФ⁵⁷. Из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто изымаются полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ относит к вопросам местного значения городского округа владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, утверждение правил землепользования и застройки, осуществление муниципального земельного контроля в границах округа, принятие решения о сносе самовольной постройки (пункты 3 и 26 части 1 статьи 16).

Но региональный законодатель не упоминает о муниципальном земельном контроле, поэтому возникает вопрос, будут ли контроль осуществлять органы местного самоуправления или он перейдет органам государственной власти. Смогут ли в этом случае муниципалитеты осуществить закрепленное за ними статьей 72 Земельного кодекса РФ право муниципального контроля, то есть право, которое закрепил за ними федеральный законодатель, например, на принятие решения о сносе самовольной постройки?

На практике интересы региональных властей могут расходиться с интересами муниципалитетов, в частности, в связи с осуществлением органом государственной власти субъекта РФ изъятия муниципального полномочия по выдаче разрешения использования земельного участка для размещения на нем объекта строительства. Ответ на поставленный выше вопрос предполагается отрицательный, так как земельный контроль – вопрос местного значения, следовательно, его нельзя передавать на государственный уровень. Механизм перераспределения полномочий в существующем виде породил большое количество судебных решений в судах разной юрисдикции. Все это, как справедливо отмечают ученые, свидетельствует о порочности использованной юридической конструкции⁵⁸.

Вопросы передачи на государственный уровень муниципального полномочия по предоставлению земельных участков, относящихся к публичной собственности, уже явились предметом рассмотрения Конституционным Судом РФ⁵⁹, который указал, что «вопросы местного значения, как утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции, утверждение местных нормативов градострои-

57 См.: Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации.

58 См.: Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации.

59 Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 2422 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма от 3 июля 2019 г. № 26-П // Собрание законодательства РФ. 2019. № 27. Ст. 3655.

тельного проектирования, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, муниципальный земельный контроль, хотя и тесно связаны с земельными правоотношениями, но не включают в себя собственно предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена». Далее Суд указал, что контроль за соблюдением требований земельного законодательства, будучи самостоятельным видом контроля, осуществляется как государственными, так и муниципальными органами. При этом органы местного самоуправления обладают меньшим объемом полномочий.

Основываясь на статье 8.2 Градостроительного кодекса РФ, региональные законодатели присваивают себе полномочие по выдаче разрешений на строительство. Например, это предусмотрено статьей 3 Закона Республики Крым от 26 декабря 2018 г. № 557-ЗРК/2018 (в ред. от 5 марта 2019 г.) «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым и органами государственной власти Республики Крым». На наш взгляд, здесь тоже потенциально возможно несовпадение региональных и местных интересов и отсутствие определенности в вопросе о том, кто осуществляет при этом контроль, предусмотренный пунктом 26 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

Законами субъектов РФ перераспределяются полномочия и в жилищной сфере. Так, согласно пунктам 4, 5 части 2 статьи 2 Закона Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ (в ред. от 17 июля 2019 г.) «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», на областной уровень изъяты полномочия: по согласованию переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме; по определению порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме. Здесь тоже возникает вопрос о возможности реализации органами местного самоуправления муниципального контроля, предусмотренного статьей 20 ЖК РФ.

Еще один существенный вопрос, который остается неурегулированным при перераспределении полномочий, – финансирование изымаемого полномочия. Зачастую региональные законы субъектов РФ умалчивают об этом⁶⁰, реже – указывают, что эти полномочия осуществляются органами государственной власти субъекта РФ за счет средств регионального бюджета⁶¹. Означает ли во втором случае, что муниципальный контроль будет осуществляться за счет бюджета субъекта РФ или подразумевается, что его также изъяли в пользу государственной власти? Конечно, такое непонятное перераспределение вызывает негативную реакцию, поскольку ставит местное самоуправление в бесправное положение, противоречащее его природе как уровню власти народа.

60 См., например: Закон Республики Крым от 26 декабря 2018 г. № 557-ЗРК/2018 (в ред. от 5 марта 2019 г.) «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым и органами государственной власти Республики Крым»; Закон Калининградской области от 24 ноября 2016 г. № 19 (в ред. от 9 октября 2017 г.) «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области».

61 См., например: ст. 4 Закона Чувашской Республики от 29 декабря 2015 г. № 84 «О перераспределении полномочий в области дорожной деятельности по проектированию, строительству, реконструкции автомобильных дорог общего пользования местного значения между органами местного самоуправления городских, сельских поселений и муниципальных районов Чувашской Республики и органами государственной власти Чувашской Республики»; ст. 2 Закона Ульяновской области №210-ЗО от 18 декабря 2014 г. «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области и органами государственной власти Ульяновской области».

Подытоживая сказанное, отметим, что многие поставленные вопросы еще требуют дополнительного изучения, анализа правоприменительной практики и обсуждения при принятии новейшего законодательства в области государственного и муниципального контроля, в сфере административных правонарушений. При этом следует помнить положение Европейской хартии местного самоуправления о том, что «предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными» (пункт 4 статьи 4)⁶².

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО И ПРОИЗВОДСТВО- ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ



Дмитрикова Екатерина Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ, директор Междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶³ (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) содержит перечень сфер осуществления контрольно-надзорной деятельности, на которые не распространяется действие закона. Отметим, что если в одних случаях границы соответствующего контроля не вызывают сомнений, например, таможенный, валютный, налоговый контроль, то в других, напротив, становятся предметом спора. Например, мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (статья 8.3 294-ФЗ)⁶⁴, разграничение проверок в рамках прокурорского надзора и проверок, которые проводят контрольно-надзорные органы по требованию прокуратуры⁶⁵.

Наряду с теми видами контроля и надзора, которые законодатель вывел за рамки сферы применения Федерального закона № 294-ФЗ, указанный федеральный закон, очевидно, не должен применяться к такой деятельности административных органов, которая является не контрольно-надзорным административным производством, а производством по делу об административных правонарушениях. Прежде чем переходить к обсуждению вопроса о соотношении обозначенных видов административного производства, отметим, что в доктрине административного права была и остается актуальной дискуссия о видах административных производств и их классификации с точки зрения характеристики процессуальной деятельности.

Контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях определяют как виды юрисдикционного административного производства⁶⁶ либо как виды административных производств, входящих в структуру административно-принудительного процесса⁶⁷. Кроме того, в рамках административ-

63 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

64 Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.12.2018 № 305-АД18-19194 по делу № А40-189967/2017, Определение Верховного Суда РФ от 18.07.2019 № 303-ЭС19-10683 по делу № А51-16969/2018.

65 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П.

66 Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С.306, С.518.

67 Проблемы административного права и процесса: монография. – Киров: Аверс, 2013. С.324

но-охранительного процесса предлагается выделять административно-контрольное (надзорное) производство, производство по применению мер административного принуждения (включает производство по делам об административных правонарушениях)⁶⁸. Отметим также подход, демонстрирующий обособление административно-надзорного производства, в рамках которого осуществляется административно-надзорная деятельность субъектами, наделенными юрисдикционными полномочиями⁶⁹. Примечательно, что контрольно-надзорное производство не всегда определяют в качестве самостоятельного административного производства⁷⁰.

Полагаем, что при существовании общей административно-процессуальной формы специфика видов административного производства зависит от характера административного дела. То есть административное производство является частью административного процесса. В свою очередь юрисдикционное производство - административное производство, в рамках которого субъект (административный орган, должностное лицо) имеет прерогативу разрешить принудительным образом конфликт, возникший в сфере публичного управления и имеющий административно-правовую природу⁷¹. Контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях следует определить как юрисдикционные административные производства. При этом указанные административные производства, безусловно, взаимосвязаны.

В рамках контрольно-надзорного производства и производства по делу об административном правонарушении осуществляется деятельность административных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по разрешению административных дел, связанных с обеспечением безопасности общества и государства, защиты прав частных лиц, с выявлением и пресечением нарушений и последующим привлечением лиц к ответственности.

Положением статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением требований, установленных 294-ФЗ к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене.

Одновременно нормой части 3 статьи 26.2 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) установлено, что использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, не допускается, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Положения действующей редакции КоАП РФ и Федерального закона № 294-ФЗ связывают контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях как последовательную процессуальную деятельность. Порядок производства по делам об административных правонарушениях достаточно детально определен КоАП РФ, чего нельзя сказать о контрольно-надзорном производ-

68 Административное право России: научно-практический курс / П.И.Кононов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С.134.

69 Общее административное право: учебник: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016.С.697.

70 Панова И.В. Административно-процессуальное право России. – М.: Норма, 2008. С.134;1 Административное право: учебник для СПО / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрайт, 2019. С.207

71 Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / РУДН, Юридический институт. – М.: Статут, 2017. С. 199

стве. В результате складывается практика подмены должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, осуществляющих контрольные функции, контрольно-надзорных мероприятий принятием решения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. То есть основанием возбуждения производства по делу об административном правонарушении и проведения административного расследования в таком случае выступает не акт проверки⁷², а определение о возбуждении дела и проведении административного расследования, что позволяет должностным лицам обойти требования законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, в первую очередь статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ об организации и проведении внеплановой проверки⁷³.

Подобная подмена является нарушением требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и подлежит квалификации в соответствии с положениями статьи 19.6.1 КоАП РФ. Так, признавая должностное лицо виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ, мировой судья пришел к выводу о том, что должностным лицом путем необоснованного возбуждения административного расследования фактически организованы и проведены проверочные мероприятия в отношении муниципального предприятия без согласования с органом прокуратуры. В данном деле установлено, что обращение содержало информацию о факте возникновения угрозы причинения вреда здоровью граждан, а потому оно являлось основанием для проведения внеплановой проверки⁷⁴. В другом деле с учетом полномочий должностных лиц установлено, что осмотр помещений юридического лица на предмет соблюдения обязательных требований должен был осуществляться должностными лицами только в ходе проверки в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ⁷⁵.

Обозначенная проблема актуальна не только для государственного контроля (надзора), но и для сферы муниципального контроля. В качестве причин возникновения подобной практики можно обозначить наличие соответствующих полномочий и игнорирование до настоящего времени законодателем необходимости обособления и детальной регламентации контрольно-надзорного производства.

В силу части 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. Аналогичные положения содержатся также и в подпункте 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации. Кроме того, в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных право-

72 Решение Мурманского областного суда от 21.03.2018 по делу № 12-39/2018.

73 Решение Свердловского областного суда от 22.09.2015 по делу № 71-489/2015, Решение Свердловского областного суда от 01.09.2015 по делу № 71-440/2015.

74 Постановление Оренбургского областного суда от 28.02.2017 № 4а-59/2017.

75 Решение Свердловского областного суда от 05.04.2016 по делу № 71-189/2016.

нарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами РФ, а также при осуществлении муниципального контроля.

Например, законом Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях»⁷⁶ установлено, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных областным законом, уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления, в том числе являющиеся членами административных комиссий муниципальных образований. Перечень комиссий устанавливается органами местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, наделенных отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в соответствии с областным законом от 13 октября 2006 года № 116-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области в сфере административных правоотношений» (статья 1.9).

В отдельных случаях составы уточняются применительно только к вопросам местного самоуправления, например, статья 4.13 (в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения), часть 2 статьи 6.5 (в отношении нарушения требований к осуществлению регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, установленных муниципальными нормативными правовыми актами), 7.2, 7.2-1, 7.6, 8.1 (в отношении предоставления муниципальных услуг) и 9.1, 4.14 (в отношении собственников или иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков, находящихся в собственности граждан, юридических лиц, муниципальной собственности городских и сельских поселений Ленинградской области).

Должностные лица органов местного самоуправления уполномочены составлять протокол об административных правонарушениях при осуществлении муниципального контроля и протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 7.32.6, 15.1, 15.11, 15.14 - 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 20 и 20.1 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, при осуществлении муниципального финансового контроля. Областным законом перечислены соответствующие должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями. В Санкт-Петербурге органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований наделены отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях⁷⁷. Органами местного самоуправления принимаются нормативно-правовые акты, определяющие конкретных должностных лиц, уполномоченных на составление

76 В редакции от 16.07.2019. Опубликовано на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.leobl.ru> (дата обращения 05.08.2019).

77 Закон Санкт-Петербурга от 07.02.2008 № 3-6 (ред. от 14.03.2017) «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга отдельным государственным полномочием Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях», Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

протоколов об административных правонарушениях в соответствующих сферах⁷⁸.

Представляется, что нет необходимости в изменении сложившейся модели наделения должностных лиц органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, по результатам проверок, проведенных при осуществлении муниципального контроля, отдельных государственных полномочий по государственному надзору, переданных органам местного самоуправления, правом составлять протоколы об административных правонарушениях. При этом региональному законодателю следует принять во внимание следующее.

Полномочие субъекта Российской Федерации определять органы и должностных лиц, правомочных составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе и из числа должностных лиц органов местного самоуправления, не может быть реализовано произвольно без учета положений статьи 28.3 КоАП РФ, т.е. соответствующая норма КоАП РФ должна предусматривать правомочие должностных лиц муниципальных органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля при осуществлении отдельных государственных полномочий по государственному надзору, переданных органам местного самоуправления, составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решение проблемы разграничения контрольно-надзорного производства и производства по делам об административных правонарушениях в дальнейшем видится и в детальном правовом регулировании контрольно-надзорного производства. На это ориентированы положения проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» (далее - Проект). Концепцией проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» в целях более четкого разграничения сфер регулирования между Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательством о государственном и муниципальном контроле (надзоре) и исключения злоупотребления при толковании соответствующих положений закреплена необходимость уточнения критериев исключения мероприятий по контролю при проведении административного расследования из сферы законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре), ограничив их случаями, когда для подтверждения или выявления наличия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отсутствует необходимость предварительного проведения проверки в соответствии с требованиями законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре).

В Проекте сохранен подход в части установления перечня сфер осуществления контрольно-надзорной деятельности, на которые не будет распространяться действие закона. В отличие от действующего закона 294-ФЗ Проектом установлено ограничение применения его положений в отношении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотрены требования к проведению контрольно-надзорных мероприятий, отдельные требования установлены в отношении муниципального контроля (статья 83).

⁷⁸ В качестве примера соответствующих актов, принятых в соответствии с региональными законами, муниципального образования можно привести Постановление Администрации муниципального образования поселок Шушары от 02.10.2018 № 254-П «Об утверждении Перечня должностных лиц Местной администрации Муниципального образования поселок Шушары, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях», Постановление Администрации внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Кронверкское от 8 декабря 2017 года № 38 «О реализации отдельного государственного полномочия Санкт-Петербурга по определению должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и составлению протоколов об административных правонарушениях».

Еще одной важной характеристикой Проекта является обособление контрольно-надзорного производства. Контрольно-надзорное производство определено как урегулированный нормами, систематизированный комплекс последовательно совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований, а также исполнению предписаний и иных решений данных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, нацеленных на выявление и устранение нарушений обязательных требований.

В Проекте определен круг вопросов, разрешаемых в контрольно-надзорном производстве (включая основания открытия производства, выбор контрольно-надзорного мероприятия и состав контрольно-надзорных действий); поводы к возбуждению контрольно-надзорного производства. Проектом предусмотрена возможность замены контрольно-надзорных мероприятий дистанционным контролем, что минимизирует риск подмены проверочных мероприятий административным расследованием в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Полагаем, что обозначенные положения Проекта будут способствовать решению проблемы разграничения рассматриваемых видов административных производств и исключению практики подмены мероприятий по контролю проведением административного расследования без соблюдения требований к контрольно-надзорной деятельности.

Концепцией законопроекта заявлено об изменении ориентированности деятельности контрольно-надзорных органов с «карательного» на превентивный подход. Это в полной мере соответствует цели осуществления государственного контроля и надзора и муниципального контроля, которая состоит не только и не столько в поиске нарушителей, сколько в проверке соблюдения обязательных требований индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами. Вместе с тем предполагаемые законодательные изменения потребуют уточнения требований к административным регламентам осуществления контрольно-надзорных функций как стандартам исполнения контрольно-надзорных функций.

ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОГО КОНТРОЛЯ⁷⁹



Пешин Николай Леонидович, исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного права, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук

Муниципальный публично-властный контроль, его реальность и осуществимость на сегодняшний день не вызывает каких-либо сомнений. Периодически можно даже найти точку зрения о том, что он «является объективным социальным явлением, сформированным во время эволюционных преобразований в обществе»⁸⁰. То есть речь идет о том, что наличие на уровне местного самоуправления публичных контрольных полномочий упорядочивает систему управления на муниципальном уровне и делает ее устойчивой. Публичная власть всегда должна иметь определенное влияние на развитие основных общественных процессов, в частности, на организацию осуществления муниципального контроля. Реализация контрольно-надзорной деятельности является важной частью стабильного, непрерывного функционирования государства. При отсутствии этого механизма становится весьма сомнительной даже сама возможность постоянного и надежного обеспечения соблюдения обязательных требований, правопорядка и законности в обществе.

С этой целью органы публичной власти всех уровней, включая местное самоуправление, должны получать информацию о реальном состоянии происходящих процессов, анализировать развитие событий и при соответствующих условиях влиять на деятельность подконтрольных субъектов. Публичная власть присущими ей формами и методами контролирует и направляет развитие общественных отношений. Мировой опыт предлагает широкий спектр подходов к формированию систем местного публичного контроля (надзора), включая установление критериев оценки деятельности подконтрольных субъектов, разработки и внедрения методов оценки качества принятия решений органами публичной власти.

В Российской Федерации в последние годы периодически проводятся реформы контрольно-надзорной системы, цель которых, по всей видимости, заключается в том, чтобы достичь такого уровня организации контроля в различных сферах жизнедеятельности общества, который бы в достаточной мере удовлетворял потребностям динамичного развития институтов гражданского общества, формирования эффектив-

79 Подготовлено на основе статьи: Пешин Н.Л. Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 55 - 62.

80 Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2019. С. 56.

ной социальной и экономической системы, демократического и правового государства. Следует признать, что достичь этой цели пока не удалось. Поэтому по-прежнему перед государством стоит задача кардинально усовершенствовать систему контроля (надзора) как функции органов публичной власти. Поэтому уже достаточно давно начатая правовая реформа в этой сфере, несомненно, будет продолжаться.

Кроме того, как представляется, в контексте развития гражданского общества и открытого государства необходимо развитие и форм общественного контроля, отсутствие которого создает у субъектов публично-властной деятельности ощущение «вседозволенности» и неизбежно ведет к снижению эффективности работы публичной власти. Муниципальный публичный контроль в рамках этой системы публично-государственного контроля должен быть ориентирован в том числе и внутрисистемно, т.е. направлен на определение недостатков в работе самих органов и должностных лиц местного самоуправления, препятствующих повышению качества управления и деятельности организаций. В итоге муниципальный публичный контроль должен способствовать более безопасному для граждан проведению работ и оказанию услуг физическими и юридическими лицами.

В отечественной и зарубежной науке достаточно полно исследованы основы отдельных видов публичного контроля, их происхождения и прочее, что является существенным для юридического анализа этой проблематики. Встраивание муниципального контроля в общую систему публичного контроля является сложным явлением и рассчитано на долгосрочную перспективу. Отдельные теоретические и практические аспекты этого вопроса и сейчас требуют глубокого аналитического осмысления и научно-системного обобщения.

Проведение мероприятий по осуществлению контрольно-надзорной деятельности на уровне местного самоуправления должно иметь содержательное научное обоснование и теоретический фундамент, чтобы в совокупности решить важнейшую задачу - превратить муниципальный публичный контроль в эффективный инструмент соблюдения обязательных требований законодательства, защиты прав и свобод человека и гражданина на муниципальном уровне. Осуществление муниципального контроля является сложным явлением и рассчитано на долгосрочную перспективу.

С одной стороны, муниципальный контроль можно рассматривать как форму взаимодействия его субъектов, при этом данные субъекты должны рассматриваться в неотъемлемой связи с правоотношениями, в которых они участвуют как потенциальные или реальные участники, и с учетом их индивидуализации с позиции их соотношения как правовой абстракции и материального субъекта, с другой стороны, сущностью его проявления являются те или иные социально-правовые феномены. Заслуживает внимания и точка зрения о том, что муниципальный контроль, государственный контроль и общественный контроль являются видами публичного социального контроля, тогда как общественный контроль является формой участия граждан и институтов гражданского общества в управлении публичными делами.

Вместе с тем признание муниципального контроля одной из форм публичного общегосударственного контроля порождает ряд серьезных вопросов, решение которых является актуальной задачей муниципального права. Несомненно, что муниципальный контроль как форма публичного контроля должен обладать такими специфическими признаками, как правовой характер, императивный и обязательный характер, право контрольных органов вмешиваться в деятельность подконтрольных органов, возможность властного принуждения. Однако очевидно, что аппаратом властного принуждения может обладать только государство. Как известно, местное самоуправление в Российской Федерации отделено от государства, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти согласно положениям ст. 12 Консти-

туции РФ. Откуда же тогда появится возможность «властного принуждения»?

Так, одной из форм муниципального публичного контроля является муниципальный земельный контроль. Напомним, что согласно ст. 72 Земельного кодекса РФ, под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Данный публичный контроль осуществляется посредством проведения проверки должностными лицами органов местного самоуправления. Однако в случае, если они выявляют нарушения требований земельного законодательства, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, то согласно указанной статье Земельного кодекса РФ, они составляют акт проверки. В этом акте они лишь отражают информацию о наличии признаков выявленного нарушения.

Далее копия указанного акта направляется в орган государственного земельного надзора, который, согласно части 6 статьи 72 Земельного кодекса РФ, рассматривает указанный акт и принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении (или об отказе в возбуждении дела) и направляет копию принятого решения в орган местного самоуправления. При этом порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, устанавливается Правительством РФ.

То есть, в сущности, муниципальный земельный контроль представляет собой деятельность по формальной и субъективной оценке соблюдения различными субъектами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации. Иными словами, это деятельность, заключающаяся в наблюдении за использованием земельных участков, сочетающаяся с возможностью инициирования процедуры привлечения к публичной ответственности за нарушение законодательства. Но само решение о привлечении к публичной (обычно административной) ответственности принимает только и исключительно уполномоченный орган государственной власти.

Поэтому, с одной стороны, понятно, что при создании единой системы публичного контроля ее творцы прорабатывали механизм децентрализации и контрольные функции органов местного самоуправления выступили одним из его элементов. С другой стороны, при таком подходе крайне сложно сбалансировать соотношение государственного и муниципального контроля так, чтобы последний осуществлялся бы лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или отдельным делегированным государственным полномочиям. Типичный пример - зачастую органы государственной власти требуют от органов и должностных лиц местного самоуправления осуществления контрольной деятельности по вопросам, не относящимся к сфере ведения местного самоуправления, по сути, «используя» перечень вопросов местного значения в интересах решения сугубо государственных задач.

Так, предметом проверок муниципального земельного контроля нередко определяется «соответствие выполнения работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации и наличие выданного разрешения на строительство». Очевидно, что в таком случае речь идет уже вовсе не о публичном

земельном, а о публичном строительном надзоре. Но строительный надзор может быть только государственным и никак не муниципальным.

Государственный строительный надзор, предметом которого является исполнение градостроительных норм и правил, и муниципальный земельный контроль, предметом которого является соблюдение норм земельного законодательства, отличны друг от друга по своей правовой природе, поскольку основаны на нормах разных отраслей права, не совпадающих по предметам регулирования. У каждого из них собственные принципы, а также особый круг субъектов и объектов правового регулирования. Так, государственный строительный надзор основан на положениях градостроительного законодательства, особым субъектом градостроительных отношений выступает застройщик, в то время как государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль основаны на нормах земельного права и субъектом правоотношений здесь являются собственники и обладатели иных прав на землю.

Данный подход подтверждается и нормами особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), которые устанавливают ответственность за нарушение специальных правил и требований, закрепленных в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах. В частности, вопросы административной ответственности за правонарушения, допущенные в процессе строительства, а равно строительные работы, выполненные без разрешения на строительство, регулируются главой 9 КоАП РФ «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике».

В то же время земельные правонарушения с учетом своей правовой специфики, совмещающей режим охраны права собственности на землю и охрану земли как природного объекта, урегулированы главой 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности» и главой 8 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Таким образом, соответствие выполнения работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации и наличие выданного разрешения на строительство не может быть предметом проверок муниципального земельного контроля, эти вопросы являются исключительно предметом государственного строительного надзора.

Причем нельзя не отметить, что в сфере, урегулированной нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ), она является не чем иным, как обязанностью органов государственного строительного надзора, поскольку данные обязанности прямо перечислены в нормах статьи 54 ГрК РФ. Указанный надзор осуществляется в форме федерального и регионального надзора. В силу специфики публично-правовых отношений обязанность одного государственного органа не может являться правом другого государственного органа. Что же касается органов местного самоуправления и их должностных лиц, то они, в силу положений статьи 12 Конституции РФ, не входят в систему органов государственной власти и, таким образом, государственными функциями (и вытекающими из этих функций полномочиями, т.е. правами и обязанностями) не обладают даже в принципе.

Более того, такого рода деятельность не может быть даже правом указанных органов при осуществлении муниципального земельного контроля: поскольку к вопросам местного значения не отнесено законодательством осуществление надзора или контроля в процессе строительства, следовательно, эта функция не входит в компетенцию местной публичной власти, т.е. не порождает ни публичных прав, ни публичных обязанностей органов или должностных лиц местного самоуправления. Речь в рассматриваемом случае идет об административно-правовом регулировании, предметом которого, как известно, являются общественные отношения в области государственного

управления. И здесь на первый план поставлены интересы именно государства в связи с реализацией им управленческой и иных своих функций.

Неслучайно выдающиеся ученые-специалисты в области административного права включали в его предмет так называемое внутреннее управление, т.е. деятельность государства, направленную на поддержание необходимого уровня безопасности граждан, а также иную государственную деятельность, имеющую целью путем повседневной управленческой деятельности создание условий для общественного прогресса (благополучия), в том числе развитие промышленности и сельского хозяйства, образования, санитарии, просвещения и духовного развития граждан в широком смысле данного слова и многое другое⁸¹. Дело об административном правонарушении должно быть возбуждено должностным лицом государства, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, при наличии хотя бы одного из признаков административного правонарушения, в том числе:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов (органов местного самоуправления, от общественных объединений) материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

По общему правилу должностные лица, наделенные правом рассматривать дела об административном правонарушении, обладают всеми полномочиями в данной сфере, предусмотренными нормами КоАП РФ. Иное толкование означало бы необоснованное освобождение от исполнения требований законодательства в строительной сфере конкретного круга лиц, что не соответствует принципу правовой определенности. Таким образом, осуществление государственного строительного надзора является исключительно государственной функцией, заключающейся в создании системы проверок соблюдения закона в процессе строительства с возможностью привлечения к юридической (административной в том числе) ответственности за нарушение законодательства.

Соответственно, при непосредственном обнаружении должностным лицом органа государственного строительного надзора достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьями 9.4 и 9.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, или в результате получения информации о таком факте от иных публичных органов или частных лиц, оно должно инициировать предусмотренную КоАП РФ процедуру привлечения виновных лиц к административной ответственности и принятия иных предусмотренных законом мер административного понуждения.

С учетом того, что объективная сторона указанных административных правонарушений не ограничена нарушениями, допущенными лишь в отношении объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии с требованиями градостроительного законодательства, должностное лицо органа государственного строительного надзора должно осуществить вышеуказанные действия в отношении нарушений, допущенных в отношении любых объектов капитального строительства, включая объекты индивидуального жилищного строительства,

81 Фатьянов А.А. Предмет административного права в трудах российских ученых-юристов периода последней четверти XIX - начала XX века // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 12.

садовые дома, многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 кв. м и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, и прочих, указанных в части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ, а также объектов незавершенного строительства.

И с этих позиций одно из стандартных требований, предъявляемых в таких случаях органам местного самоуправления, - выявление в рамках муниципального земельного контроля каких-либо признаков самовольной постройки, строительства и реконструкции без разрешения, нарушения требований технических регламентов, строительных норм, не может рассматриваться по сути иначе как незаконное присвоение органами (должностными лицами) местного самоуправления полномочий по осуществлению государственного строительного надзора. «Стандартным» такое требование к органам местного самоуправления все чаще становится в силу того, что ряд признаков самовольной постройки, например, возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном лицу в установленном порядке; возведение здания, сооружения; возведение какого-либо строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, в принципе возможно и в рамках земельного контроля.

В частности, в процессе муниципального земельного контроля могут быть однозначно выявлены такие признаки самовольной постройки, как самовольное занятие земельного участка и использование земельного участка не по целевому назначению. Но при этом ряд признаков самовольной постройки (такие, как возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений и возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил) могут быть установлены исключительно в процессе контроля строительства. Во всех случаях следует учитывать, что Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) решение каких-либо вопросов, связанных (прямо или косвенно) с пресечением самовольного строительства и строительного надзора, не отнесено к перечню вопросов местного значения, следовательно, полномочий по пресечению такой деятельности, а равно фактическому осуществлению строительного надзора у органов и должностных лиц местного самоуправления нет. Поэтому в случае выявления признаков самовольной постройки действия должностных лиц органа местного самоуправления должны быть ограничены исключительно следующими мероприятиями:

1) выявление (и фиксация) факта нарушения, предусмотренного статьей 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка) и частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ (использование земельного участка не по целевому назначению);

2) направление в территориальный орган Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) на рассмотрение (административное производство) материала для привлечения виновного лица к административной ответственности (составление протокола об административном правонарушении).

Применять какие-либо меры принуждения и вообще совершать публично-властные действия органы и должностные лица местного самоуправления при этом не вправе. Непосредственное выявление наличия правонарушения и привлечение к административной ответственности по статьям КоАП РФ является формой государственного строительного надзора, поскольку это прямо предусмотрено нормами постановления Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 (ред. от 25.10.2017) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществ-

вления государственного строительного надзора в Российской Федерации») (пункт 14 Положения и др.).

Нельзя не отметить, что признаков, по которым ту или иную деятельность можно было бы отнести к проектированию, строительству, реконструкции или капитальному ремонту объектов именно капитального строительства, ни нормы КоАП РФ, ни нормы ГРК РФ не содержат, а это квалифицирующие признаки. Их наличие может быть установлено только уполномоченным компетентным органом или должностным лицом, в отсутствие данных признаков привлечение к административной ответственности невозможно.

Аналогичные требования к органам и должностным лицам местного самоуправления периодически можно встретить со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в отношении других вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации или даже вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов, например, «ведомственный контроль в сфере соблюдения трудового законодательства», который также позиционируется в качестве одной из форм «муниципального контроля». Но при этом общеизвестно, что так называемые трудовые инспекции (государственные инспекции труда) являются только и исключительно государственными органами, они находятся в системе исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Именно они в силу норм действующего законодательства осуществляют надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. Органы местного самоуправления ни в какой степени данными функциями не наделены и не вправе наделить себя ими путем принятия муниципальных правовых актов. И для того, чтобы выполнить хотя бы в какой-то степени требования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, они вынуждены строить свои взаимоотношения с гражданами на принципах частного права, действуя, по сути, в рамках гражданско-правового (т.е. частно-правового, а не публичного регулирования). Так, статьей 222 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) предусмотрена возможность сноса самовольной постройки, что представляет собой форму гражданско-правовой ответственности, направленной на восстановление нарушенного права (так называемая деликтная ответственность). Причем способ защиты нарушенного права (механизм его восстановления) выбирается лицом, чье право нарушено, самостоятельно. Исковое заявление о сносе самовольной постройки вытекает из гражданско-правовых правомочий собственника земельного участка или иного владельца вещного права. Частью 1 статьи 222 ГК РФ предусмотрено четыре признака самовольной постройки. Таковыми являются:

- 1) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке;
- 2) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта;
- 3) возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений;
- 4) возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Между тем нельзя не отметить, что в данном случае возникает любопытное пересечение частного и публичного права: самовольное строительство, безусловно, всегда нарушает и общественный порядок, т.е. одновременно является и административным правонарушением - противоправным, виновным действием (бездействием) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации

Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Таким образом, достижение стоящей перед муниципалитетом цели - снос самовольной постройки - возможно в принципе и в административном порядке путем контроля исполнения предписания должностного лица государственного строительного надзора об устранении нарушения.

Предписание, как известно, есть мера государственного принуждения, характер, объем которой определяется уполномоченными должностными лицами государственного органа в конкретном акте, выдаваемом нарушителю. Об императивности указанного предписания свидетельствует санкция, установленная законодателем в статье 19.5 КоАП РФ. Такая защита публичных интересов посредством административного преследования за совершение правонарушений рассматриваемого вида, как уже было отмечено выше, является публично-правовой обязанностью органа государственного строительного надзора.

В этом случае снова возникает вопрос: можно ли возложить на органы местного самоуправления обязанности по осуществлению государственного строительного надзора или иного строительного надзора в отношении объектов (например, проведение экспертизы проектной документации на объекты индивидуального жилищного строительства, многоквартирные дома с количеством этажей не более чем три, отдельно стоящие объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 кв. м и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности, и прочих, указанных в части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ) и т.д.? Как уже было показано выше, выявление такого самовольного строительства не может быть отнесено ни к целям, ни к задачам муниципального земельного контроля. Соответственно, данные вопросы актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут быть урегулированы.

Поэтому пресечение и предупреждение самовольного строительства относится к предмету государственного строительного надзора, поскольку сам процесс строительства относится к предмету строительного надзора, а застройщик является субъектом государственного строительного надзора. Закон № 131-ФЗ решение каких-либо вопросов, связанных (прямо или косвенно) с пресечением самовольного строительства и строительным надзором, не относит к перечню вопросов местного значения, а следовательно, полномочий по пресечению такой деятельности и фактическому осуществлению строительного надзора у органов и должностных лиц местного самоуправления нет.

Осуществление государственного строительного надзора - это предмет ведения (функция) органов государственной власти, в которую органы местного самоуправления не входят. Но именно в такой ситуации могут быть «задействованы» частно-правовые «возможности» органов местной публичной власти по решению общественно значимых задач. Речь идет об обращении органа местного самоуправления в суд с иском о признании о сносе самовольной постройки. Эта возможность основана, как уже отмечалось, на нормах гражданского права, так как снос объекта самовольного строительства - форма гражданской ответственности.

Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальных прав), регулирует отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими (корпоративные отношения), договорные и иные обязательные, а также другие имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Выше было указано, что частью 1 статьи 222 ГК РФ предусмотрено четыре признака самовольной постройки: 1) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке; 2) возведение здания, сооружения или другого строения на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта; 3) возведение здания, сооружения или другого строения без получения на это необходимых разрешений; 4) возведение здания, сооружения или другого строения с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

Если наличествует первый признак, то надлежащим субъектом по данной категории дел является только собственник земельного участка или иной законный владелец (частно-правовое основание). Но деликтом возведение самовольной постройки может быть признано только в той ситуации, в результате которой нарушаются права и законные интересы третьих лиц. В случае же нарушения градостроительных и строительных норм и правил (и нарушения прав и законных интересов третьих лиц) самовольная постройка не может быть признана гражданским правонарушением. А к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым, а равно административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (что в данном случае не предусмотрено). Таким образом, органы местного самоуправления вправе обращаться в суд с иском заявлением о сносе самовольной постройки, но только в случае ее возведения на земельном участке, относящемся к муниципальной собственности.

Рассматривая вопрос о том, в каких случаях обращение в суд с иском заявлением о сносе самовольной постройки является обязанностью органа местного самоуправления, следует еще раз отметить, что исковое заявление о сносе самовольной постройки вытекает из гражданско-правовых отношений. При этом Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования, - выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами.

Сам по себе факт участия муниципального образования в гражданских правоотношениях не меняет их гражданско-правовую природу на публично-правовую. Исковое заявление о сносе объекта самовольной постройки также не является публично-правовым по своей природе и непосредственно не связано с выполнением органами муниципального образования властно-распорядительных функций. Следовательно, это действие не может быть отождествлено с правами или обязанностями, т.е. полномочиями органа или должностного лица местного самоуправления. Иное толкование данных положений означало бы нарушение принципа равенства участников гражданского оборота, что является неотъемлемым признаком регулирования гражданским законодательством общественных отношений, а также нарушение абсолютного характера правомочий собственника и нарушение принципа неприкосновенности собственности.

К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РФ⁸²



Кожевников Олег Александрович, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук

Длительное время в научной и практической деятельности вопросы контрольно-надзорной деятельности рассматривались либо исключительно через призму положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» либо через исследование отдельных видов государственного (муниципального) контроля, в том числе и путем обобщения судебной и правоприменительной практики. Еще меньше внимания уделялось такому сложному межотраслевому правовому институту, как муниципальный контроль. Частично это можно было объяснить тем фактом, что вопросы контрольной деятельности преимущественно находятся в поле зрения уполномоченных государственных органов и специалистов в области административного права, вопросы же правового регулирования и правоприменительной практики осуществления муниципального контроля исследовались и обсуждались по остаточному принципу, что приводило к многочисленным правовым коллизиям и неоднородности применения форм и методов муниципального контроля в различных муниципальных образованиях.

Несомненный толчок к обсуждению проблем правового регулирования муниципального контроля дало внедрение в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» положений статьи 77, вызвавшей дискуссию о наличии «двойственного» статуса органов местного самоуправления при осуществлении контроля за их деятельностью, внесение Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменений в ст. 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», и конечно же, анонсированная Президентом России и реализуемая Правительством РФ реформа контрольно-надзорной деятельности.

Особую значимость в формировании правовой основы муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления, приобретают положения статей 130 (части 1 и 2) и 132 (части 1 и 2) Конституции РФ, уста-

⁸² Подготовлено на основе статьи: Кожевников О.А. Некоторые аспекты правовой регламентации муниципального контроля в Российской Федерации на современном этапе //Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2019. № 2. С. 39-41.

навливающие, что органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Указанные положения уже предопределяют конституционно-правовую необходимость регламентирования и организации контроля за деятельностью органов местного самоуправления и осуществление муниципального контроля силами самих органов местного самоуправления. Все указанные предпосылки, в свете рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания РФ уже второго проекта федерального закона, регулирующего особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности, позволяют вновь обратиться к тематике муниципального контроля и выделить его отдельные проблемные «сегменты».

1. Отсутствие единого нормативно закрепленного понятия муниципального контроля. В настоящее время можно выделить три основных подхода к пониманию муниципального контроля.

Научный. При изучении муниципального права в высших учебных заведениях традиционно муниципальный контроль неразрывно связывается с понятием и сущностью другой правовой категории – «местного самоуправления», конституционно-правовые основы которой закреплены в нормах ч.2 ст.3 Конституции РФ, определяющей, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления», в положениях ст.12 Конституции РФ, устанавливающей, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» и др.

С введением в систему законодательства о местном самоуправлении положений ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «О общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в науке муниципального права произошло выделение внешнего муниципального контроля, т.е. контроля за деятельностью физических и юридических лиц по соблюдению положений действующего законодательства, и внутреннего муниципального контроля, предполагающего проверку соблюдения законодательства самими органами местного самоуправления в ходе осуществления ими своей повседневной деятельности.

Действующее нормативно-правовое понятие муниципального контроля. В настоящее время нормативно-правовое закрепление понятия муниципального контроля установлено в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанная статья определяет, что под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Определение муниципального контроля (включенное в проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный Правительством РФ в Государственную Думу Феде-

рального Собрания РФ в декабре 2017 года)⁸³. В указанном законопроекте под муниципальным контролем предполагается понимать деятельность органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения, реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке), в пределах территории соответствующего муниципального образования, направленную на предупреждение (профилактику), выявление и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, установленных муниципальными правовыми актами (в случаях, предусмотренных федеральными законами, также нарушений иных обязательных требований), принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

В подготовленном Министерством экономического развития законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»⁸⁴ под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается осуществляемая в пределах установленных полномочий деятельность соответственно органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (далее – контрольно-надзорные органы), направленная на предупреждение и пресечение причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, обороне страны и безопасности государства и иным охраняемым законом ценностям, путем профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее также – риск причинения вреда (ущерба)), оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранению последствий выявленных нарушений и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований.

Таким образом, совершенно очевидно, что в настоящее время отсутствует четкое единообразное понимание самой правовой категории «муниципальный контроль». Имеющиеся в науке, правоприменительной практике, законопроектной деятельности трактовки муниципального контроля далеки от «идеальной правовой конструкции» и, что самое важное, каждое последующее определение муниципального контроля является еще более объемным и «утяжеленным» по юридическому содержанию и пониманию.

2. Однако не только в понимании категории муниципального контроля присутствуют сложности, возникают дискуссии и при обсуждении перспектив развития в РФ муниципального контроля, при обосновании основных целей публичного контроля – это предупреждение (профилактика), выявление и пресечение нарушений обязательных требований, закрепленных в законодательстве РФ. Вместе с тем статья 19 в подготовленном Министерством экономического развития законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» содержит понятие «обязательных требований», под которыми понимаются установленные международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, обязанности, ко-

83 http://komitet4.km.duma.gov.ru/upload/site28/Proekt_FZ__332053-7.pdf
84 <https://www.gara.net.ru/news/1273586/>

торые адресованы контролируемым лицам, предъявляются к их продукции (товарам), деятельности, результатам осуществления деятельности, объектам, используемым при осуществлении деятельности и обеспечиваются возможностью применения контрольно-надзорными органами мер государственного принуждения.

При этом юридическую силу обязательных требований имеют также условия, ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные документами, не являющимися нормативными правовыми актами (в частности, документами по стандартизации, локальными актами организаций), если обязанность контролируемых лиц соблюдать положения указанных документов предусмотрена федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами.

Не надо быть «пророком в своем отечестве», чтобы понять тот факт, что эффект от контрольной деятельности напрямую зависит от числа и качества принятых нормативно-правовых актов, закрепляющих обязательные требования. Проблема усугубляется еще и тем фактом, что до настоящего времени в разных муниципальных образованиях присутствуют существенные различия в нормировании той или иной сферы деятельности, находящейся в пределах установленных законодательством вопросах местного значения, например, благоустройство, транспортное обслуживание и т.д.

В этой связи представляется, что прежде чем менять существующую систему муниципального контроля, надо привести в строгую, иерархичную и понятную форму систему обязательных требований. Начало такого подхода уже присутствует в уже упомянутой статье 19 законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», которая устанавливает, что предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля не может являться оценка соблюдения:

- 1) обязательных требований, содержащихся в неопубликованных официально нормативных правовых актах, иных нормативных документах, за исключением документов, предусмотренных абзацем вторым части 2 указанной статьи;
- 2) обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР;
- 3) обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, вступивших в силу до 1 января 2021 года.

Очевидно, что это только начало большого пути по приведению «в порядок» системы обязательных требований. Еще одной немаловажной проблемой, с которой могут столкнуться муниципальные образования при введении нового правового регулирования муниципального контроля, – это фактическая невозможность его реализации силами муниципальных властей. Предполагаемая система муниципального контроля очень объемна по системе организации, как по формам осуществления муниципально-го контроля, так и по формам его информационно-технического сопровождения. Одна только статья 56 законопроекта «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» устанавливает 11 вариантов проведения контрольными органами профилактических мероприятий.

Статья 76 указанного законопроекта устанавливает, что «документы, составляемые контрольно-надзорным органом, выполняются в электронном виде и подписываются уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорного органа усиленной квалифицированной электронной подписью, лицами, привлекаемыми к проведению контрольно-надзорных мероприятий, - простой электронной подписью. Направление документов контрольно-надзорным органом осуществляется посредством их размещения в едином реестре контрольно-надзорных мероприятий, личном каби-

нете контролируемого лица, посредством электронных средств связи, инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, в том числе через единый портал государственных и муниципальных услуг».

В условиях крайней ограниченности ресурсов местного самоуправления речь идет не только о финансовых ресурсах, но и квалифицированных людских ресурсах. Закрепляемый весьма «объемный» по содержанию подход к осуществлению муниципального контроля, да и всей контрольной деятельности обязательно должен учитывать реальные возможности органов публичной власти. В этой связи представляется возможным учитывать наличие двухуровневой системы построения местного самоуправления в РФ. В тех случаях, когда первый (поселенческий уровень или уровень внутригородских районов) по каким-либо объективным причинам не в состоянии реализовать законодательно установленную систему муниципального контроля, на помощь может прийти второй уровень организации местного самоуправления, но путем заключения межмуниципальных соглашений с обязательной передачей объема финансирования от одного уровня муниципального бюджета к другому.

3. Нельзя не отметить, что в разработанном Минэкономразвития России законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» остаются положения, нуждающиеся в дополнительной аргументации, поскольку они являются далеко не бесспорными. В качестве только одного примера можно привести часть 5 статьи 55 вышеуказанного законопроекта, закрепляющую, что порядок разработки и утверждения программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) утверждается Правительством Российской Федерации и должен предусматривать его независимую экспертизу общественными объединениями контролируемых лиц. В связи с этим возникает множество вопросов: почему именно «общественными объединениями», чем не устраивают другие формы некоммерческих организаций; если указанных объединений в муниципальных образованиях не имеется, то кто будет проводить названную независимую экспертизу, поскольку без нее очевидно, что программа не сможет быть внедрена. Если же создавать подобные общественные объединения принудительно, то во-первых, нарушен будет принцип добровольности их создания, во-вторых, будут ли указанные общественные объединения в таком случае независимы и объективны?

Еще в Древней Греции известный поэт Эзоп сказал: «Нет ничего столь совершенного, чтобы быть свободным от всяких упреков». В этой связи нам представляется, что «идеальная модель муниципального контроля» - это утопия. В то же время нельзя не вспомнить слова еще одного классика литературы – Л.Н. Толстого: «Идеал - это путеводная звезда. Без нее нет твердого направления, а нет направления - нет жизни».

В этой связи будущим правоприменителям остается надежда на то, что депутаты Государственной Думы в ходе обсуждения данного законопроекта подойдут к нему со всей тщательностью и ответственностью, поскольку система правового регулирования контрольно-надзорной деятельности затрагивает и еще больше затронет не только интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и существенным образом изменит систему организации публичной власти, в том числе муниципалитетов, по осуществлению государственного и муниципального контроля, что в условиях правовой неопределенности положений закона, в совокупности с весьма низким уровнем правосознания правоприменителей, может привести не к улучшению ситуации, а к ее постепенной деградации.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Ряшин Максим Павлович, Глава города Ханты-Мансийска

«Регулирование» как социально-правовая категория подразумевает возможность определять поведение людей и их объединений, придавать такому поведению конкретное направление, устанавливать определенные рамки поведения, его упорядочивать⁸⁵. С.С. Алексеев под правовым регулированием понимает осуществляемое при помощи права и всей совокупности правовых средств результативное воздействие на общественные отношения для того, чтобы упорядочить их, с целью охраны и развития в соответствии с общественными потребностями⁸⁶. По мнению С.А. Комарова, правовое регулирование – это одна из форм воздействия права на общественные отношения – воздействие при помощи специфически правовых средств: норм права, правоотношений, актов реализации⁸⁷.

В литературе приводится и более усеченное определение правового регулирования - совокупность средств и способов реализации позитивного права⁸⁸. Таким образом, одно из центральных мест в системе правового регулирования занимает создание норм права государством и уполномоченными им субъектами⁸⁹. При этом разграничиваются уровни создания правовых норм: их издают федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Правовое регулирование муниципального контроля характеризуется в основном как централизованное, с довольно сильным федеральным воздействием на регулирование в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ)⁹⁰, в данном акте устанавливаются: 1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля; 2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок; 3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их

85 См. об этом: Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 152.

86 Алексеев С.С. Теория государства и права: учебник. М.: Норма, 2014. С.308.

87 Комаров С.А. Общая теория государства и права: учебник для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., исправл. и доп. М.: Юрайт, 2018. С. 465.

88 Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 257.

89 См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. II. М.: Юридическая литература, 1982. С. 26.

90 Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

должностных лиц при проведении проверок; 4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Четкого разграничения полномочий по уровням правового регулирования муниципального контроля (федеральный, региональный, местный (муниципальный)) в законе не содержится. Вместе с тем в статье 5, посвященной полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, имеются положения, относящиеся к местному регулированию. Так, в части 1 указано, что в уставе муниципального образования и иных нормативных правовых актах должны быть: 1) определены органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля; 2) установлена организационная структура, полномочия, функции и порядок деятельности указанных органов; 3) определен перечень должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий.

В соответствии с пунктом 1.1 допускается наделение органов местного самоуправления полномочиями по организации и осуществлению регионального государственного контроля (надзора). При этом органы местного самоуправления обязаны принять административные регламенты осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, разработанные в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 5). Кроме того, Правительством РФ утверждены организация и методика проведения мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности⁹¹.

Закон предусматривает практически безграничное регулирование полномочий органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 5). Легальное определение понятия «муниципальный контроль» содержится в статье 2 Федерального закона № 294-ФЗ. Под ним понимается в общем виде деятельность органов местного самоуправления, включающая организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных правовых требований, а также организацию и проведение профилактических мероприятий. Что касается конкретных указаний на установленные правовые требования, то в действующем законодательстве они не скоординированы.

Одним из существенных неотъемлемых элементов содержания любой власти является принуждение⁹². Органы местного самоуправления, также как и органы государственной власти, для того, чтобы «действовать, и действовать эффективно, должны обладать (и обладают) рычагами властного влияния»⁹³. Одним из таких рычагов является муниципальный контроль.

Контроль как нормативный социальный регулятор и функция администрирования является «необходимым составным элементом любой управленческой деятельно-

91 Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 (в ред. от 3 октября 2018 г.) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 15. Ст. 1807.

92 Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. ред. М.Н. Марченко Т. 1. М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. С.154.

93 Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 232.

сти»⁹⁴. Коль скоро никто не отрицает, что органы местного самоуправления осуществляют публичное управление, следовательно, ответ на вопрос о том, надо ли в дальнейшем сохранять муниципальный контроль, однозначно должен быть утвердительным.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹⁵ (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и Федеральному закону № 294-ФЗ, органы местного самоуправления осуществляют контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. Здесь видно определенное совпадение и четкость – в Федеральном законе № 131-ФЗ есть перечни вопросов местного значения, по ним принимаются муниципальные акты, включающие нормы о контроле. Хотя и в этих перечнях вопросов местного значения законодатель где-то указал контроль, а где-то не указал.

Причем там, где контроль указан, в ряде случаев имеется дополнение о том, что он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации (например, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный жилищный контроль). Это не означает, что муниципальными актами контрольная деятельность органов местного самоуправления в обозначенных сферах не регулируется⁹⁶. Однако чаще таких ссылок на соответствующее законодательство Российской Федерации в перечнях вопросов местного значения не содержится (например, осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории; осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; осуществление муниципального лесного контроля).

Но в других федеральных законах муниципальный контроль предусмотрен. Так, в соответствии с частью 4 статьи 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) «Об особо охраняемых природных территориях»⁹⁷ «на особо охраняемых природных территориях местного значения уполномоченными органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий в порядке, установленном муниципальными правовыми актами». Чем обусловлен такой подход федерального законодателя, объяснить трудно.

По тем вопросам местного значения, где муниципальный контроль не указан, совсем не означает, что он не может осуществляться. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ не обозначен муниципальный контроль в отношении организации охраны общественного порядка⁹⁸; организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения,

94 См.: Старосьляк Е. Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965. С. 107-222; Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 111.

95 Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

96 См., например: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 8 октября 2015 г. № 1191 (в ред. от 12 февраля 2019 г.) «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах города Ханты-Мансийска» // Самарово-Ханты-Мансийск (приложение). 2015. 15 октября. № 44; Постановление Администрации города Урай ХМАО-Югра от 19 декабря 2018 г. № 3378 «Об утверждении программ профилактики нарушений в рамках осуществления муниципального контроля на 2019 год» // Знамя. 2018. 25 декабря. № 148.

97 Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

98 Так, например, контрольные полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка урегулированы на муниципальном уровне в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: Постановление Администрации Нижневартовского района от 18 сентября 2014 г. № 1891 «Об утверждении Положения о поддержании общественного порядка при чрезвычайных ситуациях на территории района» // Официальный бюллетень. 2014. № 98; Постановление Администрации Нижневартовского района от 26 октября 2018 г. № 2449 «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика правонарушений в сфере общественного порядка в Нижневартовском районе» // Сургутские ведомости. 2014. 22 ноября. № 46; Постановление Администрации города Сургута от 17 ноября 2014 г. № 7665 (в ред. от 14 мая 2018 г.) «Об утверждении Положения о проведении городского конкурса «Лучший народный дружинник по охране общественного порядка в городе Сургуте».

водоотведения, снабжения населения топливом. Вместе с тем Конституционный Суд РФ в «барнаульском деле» пояснил, что «понятие «организация», используемое для целей определения вопросов местного значения, подразумевает необходимость решения органами местного самоуправления ряда задач публично-властного характера, в том числе регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организованно-властного воздействия, в целях реализации системы мер жизнеобеспечения населения в конкретной сфере и гарантирования соответствующих публично значимых услуг»⁹⁹.

Необходимо также учитывать положение части 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющее, что в целях решения вопросов местного значения по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 настоящего Федерального закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований, могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения. Из данной статьи следует, что приведенный в ней перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен нормативными правовыми актами двух видов - федеральными законами и уставами муниципальных образований¹⁰⁰.

Такие дополнительные полномочия также могут быть связаны с осуществлением муниципального контроля. Например, полномочие по учреждению печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов сопровождается контролем своевременности опубликования указанных документов¹⁰¹, полномочие по организации подготовки кадров для муниципальной службы - контролем за реализацией мероприятий, связанных с комплектованием и использованием резерва управленческих кадров¹⁰².

Помимо контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, к сфере муниципального контроля Федеральным законом № 294-ФЗ отнесено соблюдение требований, установленных федеральными и региональными законами, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Данная норма является бланкетной, так как отсылает ко всему законодательству Российской Федерации и ее субъектов. Получается, что исходя из перечней вопросов местного значения, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ, федеральный и региональный законодатель могут по этому вопросу регламентировать сферу общественных отношений, подпадающую под муниципальный контроль.

Очевидно, не имеет значения наличие или отсутствие в перечнях вопросов местного значения дополнения о том, что по ним осуществляется муниципальный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации. Такая юридическая конструкция характеризуется правовой неопределённостью, путаницей, спорами о компетенции и финансовой обеспеченности. Наряду с этим в некоторых статьях, со-

99 Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2017 г. № 2516-О по жалобе администрации города Барнаула на нарушение конституционных прав и свобод пунктами 4 и 5 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2018. № 1. 2018.

100 См.: Шутрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. - М.: Изд-во «Проспект», 2018. С. 13.

101 См.: Постановление Администрации г. Ноябрьска Ямало-Ненецкого автономного округа от 10 апреля 2018 г. № П-353 «Об утверждении Положения об управлении делами Администрации города Ноябрьска» // СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство».

102 См., например: Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 15 марта 2017 г. № 189 (в ред. от 19 июня 2018 г.) «О резерве управленческих кадров для замещения должностей руководителей муниципальных учреждений и муниципальных предприятий города Ханты-Мансийска» // Самарово-Ханты-Мансийск. (приложение). 2017. 23 марта. № 12; Постановление Администрации Ханты-Мансийского района от 29 апреля 2019 г. № 121 «О резерве управленческих кадров для замещения целевых управленческих должностей муниципальных организаций Ханты-Мансийского района» // Наш район. 2019. 3 мая. № 17.

держащих перечни вопросов ведения по каждому виду муниципального образования, имеются ссылки на возможность закрепления законами субъектов РФ дополнительных вопросов местного значения (а следовательно, и контрольных полномочий по этим вопросам). В частности, такое предусмотрено для городских округов с внутригородским делением (статья 16), внутригородских районов (статья 16.2), городских и сельских поселений (статья 14).

Формулировка Федерального закона № 294-ФЗ отличается от формулировки Федерального закона № 131-ФЗ. Последним установлено, что муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, осуществляется в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления (часть 1 статьи 17.1). Во-первых, речь уже идет не только о вопросах местного значения, по которым осуществляется муниципальный контроль.

Во-вторых, муниципальный контроль допустим, если федеральный законодатель сам его предусмотрел, а также предусмотрел возможность регионального законодателя уполномочить на такой контроль органы местного самоуправления. В-третьих, пределы правового регулирования муниципального контроля определены в нормах двух законов неодинаково (только федеральными законами; федеральными и региональными законами; федеральными и уставами муниципальных образований; федеральными законами и муниципальными правовыми актами). Различие в нормах двух базовых законов влечет разноречивую в правоприменительной, судебной практике.

В проекте Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принятом Государственной Думой в I чтении 21 февраля 2018 г.¹⁰³ (далее – проект закона, законопроект), муниципальный контроль понимается как деятельность органов местного самоуправления по предупреждению (профилактике), выявлению и пресечению нарушений гражданами и организациями установленных обязательных требований: 1) при решении вопросов местного значения; 2) при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (за исключением права участия в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном законом порядке) (пункт 4 статьи 2).

Таким образом, в проекте закона разграничивается муниципальный контроль, во-первых, в отношении реализации вопросов местного значения и, во-вторых, в отношении реализации переданных отдельных государственных полномочий (хотя такой четкой формулировки в проекте нет, значит, не исключается муниципальный контроль и при решении иных вопросов, так называемых добровольно взятых государственных полномочий). А это обстоятельство не добавляет правовой определенности в сфере муниципального контроля.

Законопроектом предусмотрено, что обязательные требования, за соблюдением которых осуществляется муниципальный контроль, устанавливаются муниципальными правовыми актами с оговоркой, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, также с соблюдением иных обязательных требований. Очевидно, имеется в виду, что обязательные требования могут быть установлены любыми иными правовыми актами как федерального, так и регионального уровня, причем безотносительно - законами или подзаконными актами.

Полагаю, что здесь также содержится правовая неопределенность, позволяющая федеральным и региональным властям вторгаться в деятельность органов местного самоуправления, навязывая им дополнительные нефинансируемые полномочия. Далее

в законопроекте муниципальный контроль предполагает «принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и восстановлению правового положения, существовавшего до нарушения обязательных требований». Понятие «законодательство Российской Федерации» широкое, включает все виды нормативных актов, что также не способствует однозначному пониманию пределов правового регулирования на муниципальном уровне.

Проект однозначно закрепляет обязательность принятия положений о конкретных видах муниципального контроля представительным органом местного самоуправления. В настоящее время муниципальные образования многих субъектов РФ такие положения чаще утверждают исполнительным органом (ХМАО-Югра, Республика Саха (Якутия), иногда единолично главой муниципального образования (г. Ярославль), реже исключительно представительным органом (республики Карелия, Татарстан). Довольно часто в пределах одного и того же субъекта РФ в некоторых муниципальных образованиях положения о муниципальном контроле принимают как представительные, так и исполнительные органы власти¹⁰⁴.

На наш взгляд, коллегиально принятый нормативный акт представительного органа предпочтительнее. Проект закона предписывает принятие муниципального акта с учетом требований, определенных как этим законом, так и другими федеральными законами, принятыми в их исполнение нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов РФ. Как видим, региональное подзаконное регулирование исключено. Сегодня некоторые вопросы муниципального контроля регулируются постановлениями исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Так, например, с учетом того, что подпунктом 2 пункта 2 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ не конкретизировано, каким видом нормативного правового акта субъекта РФ устанавливается порядок разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля, в большинстве субъектов РФ этот вопрос урегулирован постановлением правительства (администрации) субъекта РФ¹⁰⁵. В крайне редких случаях процедура разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля определена региональным законом. При этом отдельные субъекты РФ выделяют региональный государственный контроль (надзор), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления¹⁰⁶. Некоторые субъекты РФ умудрились урегулировать эти вопросы едино-

104 См., например: Решение Собрания депутатов Верхнеуфалейского городского округа Челябинской области от 24 октября 2017 г. № 329 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории Верхнеуфалейского городского округа» // Уфалейский рабочий. 2017. 27 октября. № 43; Постановление администрации Назепетровского муниципального района Челябинской области от 22 марта 2017 г. № 105 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле» // СПС «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство.

105 См., например: Постановление Правительства Республики Калмыкия от 17 декабря 2012 г. № 489 (в ред. от 15 апреля 2019 г.) «Об утверждении порядка разработки и утверждения органами местного самоуправления административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности» // Хальмг унн. 2012. 22 декабря. № 233; Постановление Правительства Республики Коми от 31 января 2012 г. № 22 (в ред. от 2 октября 2018 г.) «О Порядке разработки и принятия органами местного самоуправления в Республике Коми административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Республика. 2012. 15 февраля. № 27-28.

106 См.: Закон Красноярского края от 5 декабря 2013 г. № 5-1912 (в ред. от 19 декабря 2017 г.) «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля и регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2013. 23 декабря. № 52(627); Закон Псковской области от 10 декабря 2012 г. № 1231-ОЗ «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Псковская правда. 2012. 18 декабря. № 275-284; Закон Томской области от 12 августа 2013 г. 141-ОЗ (в ред. от 10 мая 2017 г.) «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства Томской области. 2013. № 8/2(97).

лично принятыми актами главы субъекта¹⁰⁷.

На наш взгляд, муниципальный контроль по вопросам местного значения должен регулироваться с большей свободой муниципальными актами. Что же касается переданных отдельных государственных полномочий, то здесь пределы муниципального регулирования контрольной деятельности органов местного самоуправления ограничены рамками федеральных и региональных законов. Возможно утверждение административных регламентов по исполнению органами местного самоуправления переданных государственных полномочий субъектами РФ. В законопроекте установлено правило, что административные регламенты осуществления регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления, разрабатываются на основании типовых административных регламентов, утверждаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ (часть 2 статьи 7).

Такой подход, безусловно, правильный, но требует уточнения. Типовые регламенты в части закрепления контрольных полномочий должны исходить из соответствующих норм региональных законов. Коль скоро наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется законами, эти законы должны устанавливать конкретные государственные контрольные полномочия, финансируемые из бюджета субъекта РФ¹⁰⁸. И если изначально в законе о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями не будет предусмотрено контрольное полномочие, значит, средств и ресурсов на его осуществление не будет запланировано.

Таким образом, принципиальным представляется вывод о том, что органы местного самоуправления, обладая публично-властной природой, должны обладать контрольными полномочиями по всем вопросам местного значения, а также могут наделаться отдельными полномочиями по осуществлению государственного контроля

107 Постановление Губернатора Владимирской обл. от 1 февраля 2012 г. № 89 (в ред. от 19 марта 2013 г.) «Об утверждении порядка разработки и утверждения административных регламентов осуществления функций муниципального контроля» // Владимирские ведомости. 2012. 11 февраля. № 24; Указ Губернатора Оренбургской области от 9 июля 2012 г. № 422-ук (в ред. от 4 марта 2013 г.) «Об утверждении порядка разработки административных регламентов осуществления муниципального контроля» // Оренбуржье. 2012. 19 июля. № 116.

108 Так, например, согласно с. 2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 17 ноября 2016 г. 79-оз (в ред. от 29 марта 2018 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами», органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделаются государственным полномочием по контролю за исполнением правил осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами. Пунктом 11.1 ст. 2 Закона ХМАО - Югры от 20 июля 2007 г. № 114-оз (в ред. от 28 февраля 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству» предусмотрено осуществление органами местного самоуправления надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане; проверка условий жизни подопечных, соблюдения опекунами и попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также исполнения опекунами и попечителями требований к осуществлению ими прав и исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с федеральным законодательством; осуществление контроля за условиями жизни и воспитания усыновленного ребенка (детей). В соответствии с Законом ХМАО - Югры от 12 октября 2005 г. № 74-оз (в ред. от 17 октября 2018 г.) «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» органы местного самоуправления должны контролировать выполнение планов индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними детьми, находящихся в социально опасном положении. Законом Самарской области от 6 апреля 2010 г. 36-ГД (в ред. от 14 марта 2019 г.) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей среды» органы местного самоуправления наделены осуществлять региональный государственный экологический надзор, а также государственный надзор в области обращения с отходами, в области охраны атмосферного воздуха, в области охраны водных объектов (ст. 2).

(надзора). Решать вопрос о видах муниципальных образований, которые могут наделяться такими полномочиями, а также пределах правового муниципального правового регулирования осуществления регионального государственного контроля (надзора) должны субъекты РФ в своих законах.

В 2016 году Президентом РФ поставлена задача совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности контрольно-надзорных органов с точки зрения их прозрачности, возможности оперативности реагирования контролеров на злоупотребления, влияния на повышение качества услуг и обеспечение безопасности граждан, внедрения подхода, основанного на оценке рисков, которые позволяют существенно снизить число проверок и одновременно повысить их результативность¹⁰⁹. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года акцент сделан на коренной пересмотр правовой базы контрольно-надзорной деятельности. Президент предложил с 1 января 2021 года прекратить действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций¹¹⁰.

В перечне поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию¹¹¹ предписано с января 2021 года отменить все нормативно-правовые акты, устанавливающие требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и ввести в действие новые нормы, содержащие актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах (подп. «б» п. 3).

Правительству РФ также дано поручение при участии автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» и ведущих общественных объединений предпринимателей обеспечить создание и внедрение в пилотном режиме с 15 декабря 2019 г. цифровой платформы для приема обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов (п. 8). Изменение федеральной нормативной базы потребует скорейшего пересмотра региональных законов и подзаконных актов, а также административных регламентов и иных муниципальных нормативных правовых актов.

109 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» // Парламентская газета. 2016. 2 авг. № 45.

110 Российская газета. 2019. 21 февр. № 38.

111 Утвержден Президентом РФ 27 февраля 2019 г. № Пр-294 // <http://www.kremlino.ru>.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В ДЕЙСТВИИ



ЕВРОПЕЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ



ИНСТИТУТ
ПРОБЛЕМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Кузнецова Дарья Александровна, младший научный

сотрудник Института проблем правоприменения
при Европейском университете в Санкт-Петербурге

Кучаков Руслан Камилевич, младший научный сотрудник
Института проблем правоприменения при Европейском
университете в Санкт-Петербурге

ВВЕДЕНИЕ

Тема муниципального контроля возникает в общественных обсуждениях и научных статьях не так часто, как могла бы. Как и в случае с контрольно-надзорной деятельностью в целом, исследователи муниципального контроля часто сфокусированы на теоретических проблемах, редко выходя за пределы чисто юридических обобщений. Что, безусловно, необходимо, однако также важно представлять и фактическую сторону сферы контроля и надзора: ее устройство, реализацию нормативных актов, характер проведения проверок. Данное знание актуально в условиях проведения масштабной реформы контрольно-надзорной деятельности. Остаточное внимание муниципальному контролю ожидаемо, так как в структуре инспекционной активности на его долю приходится всего 3–4% всех проверок. При этом муниципальный контроль очень близок к конечному «потребителю» — гражданину. Это сфера регулирования, с которой непосредственно приходится взаимодействовать многим жителям нашей страны.

Муниципальный контроль наряду с региональным и федеральным контролем (надзором) подпадает под действие Федерального закона № 294-ФЗ¹¹². Исследуя практики муниципального уровня контрольно-надзорной деятельности, мы увидели, что они отличаются от практик других видов контрольно-надзорной деятельности и в некоторых случаях есть основания предполагать, что муниципальный контроль организован более эффективно. Органы местного самоуправления, с одной стороны, живут в жестких условиях ограничения ресурсов (человеческих и материальных), с другой — они более свободны в реализации контроля, поскольку до сих пор у законодателя нет четкого понимания, что относится к данной сфере контроля, а что нет¹¹³.

112 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

113 См. Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Слелддоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018. — 184 с.

КАЧЕСТВО И ПОЛНОТА ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ДАННЫХ

В работе использованы данные¹¹⁴ Единого реестра проверок за 2018 год (далее — ЕРП, официальный реестр данных проверок по Федеральному закону № 294-ФЗ, оператором которого является Генеральная прокуратура Российской Федерации), а также данные формы «1-Контроль» за 2018 год Государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Единый реестр проверок, как источник данных, имеет ряд существенных недостатков, на которые не раз указывали сотрудники Института проблем правоприменения¹¹⁵. Среди основных проблем Реестра можно назвать недопредставленность плановых проверок и версионность данных (выкочки данных за один и тот же период, но сделанные в разное время, могут отличаться).

В разрезе муниципальных проверок проблема полноты данных стоит особенно остро. В идеальном мире мы ожидали бы присутствия данных проверок муниципальных органов на уровне, как минимум, совпадающем с количеством муниципальных образований¹¹⁶, исходя из предположения о существовании хотя бы одного учреждения (администрации), осуществляющей функции контрольно-надзорного органа. Однако на рис. 1 можно увидеть отсутствие данных в Реестре большинства муниципальных образований.

К сожалению, есть несколько обстоятельств, которые могли привести к такому уровню представленности муниципальных органов: а) контрольно-надзорные органы плохо заполняют реквизиты Единого реестра проверок и фактически проведенные проверки в него не попадают; б) в муниципальных образованиях контрольная активность ведомств незначительна и проверки по 294-ФЗ не проводятся; в) в муниципальных образованиях проводятся иные контрольные мероприятия, формально не попадающие под Федеральный закон № 294-ФЗ.

Несмотря на указанные ограничения, данные проверок, проводимых в рамках муниципального контроля, из Единого реестра проверок представляются подходящим инструментом для оценки и анализа контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне. При видимых проблемах с представленностью органов местного самоуправления в Реестре итоговая структура (см. табл. 1) данных совпадает с агрегированными данными ГИС «Управление»¹¹⁷. И по данным Реестра, и по данным ГИС «Управление», фактический объем проверок органов местного самоуправления в 2018 году не превышает 3–4% от общего количества проверок. По данным за 2018 год формы «1-Контроль» (агрегированная форма ведомственной отчетности, включающая данные о всей инспекционной активности КНО, а не только проверках в рамках Федерального закона № 294-ФЗ), на долю федеральных органов исполнительной власти пришлось

114 Подробнее о создании базы данных см. Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Аналитический обзор «Плановые проверки в России», 2017 г. URL: <http://e№force.spb.ru/products/papers/6996-a№alitcheskij-obzor-plan№ovye-proverki-v-rossii-v-kudryavtsev-d-kuznetsova-rkuchakov> (дата обращения: 31.07.2019 г.).

115 Кузнецова Д.А., Кучаков Р.К. Баланс плановых и внеплановых проверок в России: основные тенденции и случаи ЖКХ: аналитическая записка / под ред. К. Д. Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2018. — (Аналитические обзоры по проблемам право- применения; вып. 1(2019)). — 24 с.

116 По состоянию на 1 января 2019 года в России насчитывается 21501 муниципальное образование. Федеральная служба государственной статистики — Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации — на 1 января 2019 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/№ew_site/bd_mu№st/mu№st.htm (дата обращения: 26.07.2019).

117 Государственная автоматизированная информационная система «Управление» — Мониторинг контрольно-надзорной деятельности — Количество проверок. URL: <http://gasu.gov.ru/iN№fora№el?id=11824> (дата обращения: 26.07.19).

978679 проверок (73,2%), региональных органов исполнительной власти — 307385 (23%), муниципальных органов власти — 50944 (3,8%). Согласно ЕРП, на долю муниципального контроля приходится около 3,1% проверок, осуществленных в рамках 294-ФЗ.

Контроль (надзор)	Кол-во проверок	%	Кол-во КНО
муниципальный	31 816	3,1	897
региональный	365 746	36,2	1 051
федеральный	614 163	60,7	1 783

Табл. 1. Структура данных Единого реестра проверок за 2018 г. по типам контроля (надзора)

Прим.: определение типа надзора (контроля) осуществлялось через создание переменной «вид собственности» для организаций, представленных в Едином государственном реестре юридических лиц. В основе переменной лежат данные из Реестра участников бюджетного процесса — Общероссийский классификатор форм собственности (242 373 юрлица) и ручное кодирование для федеральных органов исполнительной власти и их отделений (5225 юрлиц), оставшиеся организации классифицировались с помощью регулярных выражений по официальным именам.

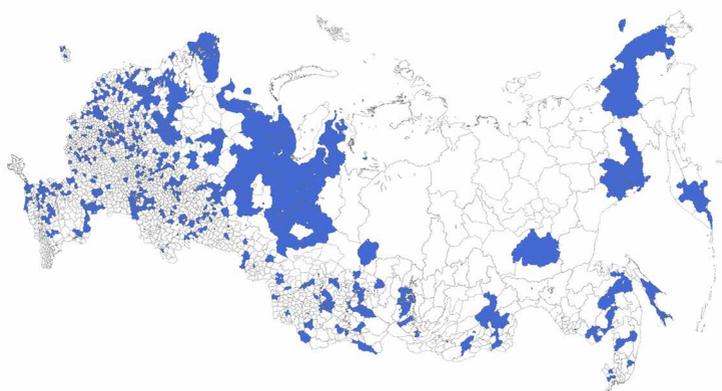


Рис. 1. Карта представленности органов муниципального контроля в Едином реестре проверок за 2018 г. (анализировались только муниципальные районы)

Прим.: муниципальные районы на карте выделяются в случае, если хотя бы один орган муниципального контроля соответствующего муниципального района представил данные проверок в Реестре. Всего в Едином реестре проверок были обнаружены данные 897 муниципальных контрольных органов. Информация о территориальном нахождении органов взята из Единого государственного реестра проверок: данные агрегировались на уровне 5-го знака географических классификаторов ОКАТО и ОКТМО. Из 2128 муниципальных районов в Реестре представлены, как минимум, одним КНО лишь 605 районов.

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В рамках эмпирического исследования контрольно-надзорной деятельности мы постарались дать ответ на ряд вопросов: «кто» проверяет, «кого» проверяют, «когда и почему» проверяют. Среди федеральных органов исполнительной власти наиболее активными контрольно-надзорными органами являются МЧС (наиболее массовый вид надзора — государственный пожарный надзор) и Роспотребнадзор (наиболее массовый вид надзора — санитарно-эпидемиологический надзор), на их долю приходится около половины всех проверок федеральных ведомств. Среди региональных органов исполнительной власти в среднем около 80% проверок приходится на департаменты или управления, связанные с жилищным хозяйством¹¹⁸. В этой части муниципальный и региональный уровень контроля на первый взгляд схожи. Однако можно отметить значимое отличие муниципального контроля от регионального или федерального надзора — отсутствие исключительной сосредоточенности на сфере образования и здравоохранения.

Основные характеристики муниципального контроля представлены в табл. 2. Наиболее актуальные виды контроля органов местного самоуправления представлены на рис. 2. На рис. 3 изображены наиболее проверяемые сектора экономики. В 2018 году органами муниципального контроля было проведено 15 тысяч проверок, связанных с использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствия жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам — иными словами, в рамках осуществления жилищного контроля. Самой проверяемой отраслью оказалась «деятельность по операциям с недвижимым имуществом, ЖКХ». Это проверки связанных с ЖКХ управлений/департаментов муниципальных образований в отношении управляющих компаний, занимающихся управлением и эксплуатацией жилого и нежилого фонда. Для сравнения - на земельный контроль, который также, как и жилищный, является одним из наиболее часто реализуемых видов муниципального контроля, пришлось в 15 раз меньше проверок.

Перечень видов муниципального контроля устанавливается решением представительного органа муниципального образования и органы контроля вправе не проводить проверки по всем предусмотренным законодательством видам контроля. К примеру, не проводить проверки в сфере недропользования там, где нет соответствующих разработок недр, тогда как, например, Россельхознадзор, как и многие другие контрольные ведомства с разветвленной сетью региональных отделений, одинаково активен и в

¹¹⁸ Название ведомства варьируется от региона к региону. Порой жилищная инспекция и орган государственной власти, отвечающий за строительный надзор, являются одним учреждением.

регионах, ориентированных на сельское хозяйство, и в остальных.

Контроль (надзор)	Кол-во проверок	Плановых %	Кол-во инспекторов	Кол-во пр. на инспектора	Кол-во КНО (ун. ОГРН)
неизвестно	402	52,2	145	2,8	79
нет данных	15 144	13,1	1381	11,0	711
экологический	123	22,8	31	4,0	17
лицензионный	481	0,4	30	16,0	8
земельный	845	65,3	359	2,4	169
жилищный	14 821	1,5	598	24,8	150

Табл. 2. Структура муниципального контроля (надзора)

Прим.: поскольку графы Единого реестра проверок заполняются вручную, что неизбежно приводит к значительной вариации в наименовании одних и тех же сущностей (мы нашли 442 уникальных наименования надзора), названия видов контроля (надзора) приводились к единообразию с помощью регулярных выражений. Количество инспекторов вычислялось как число уникальных ФИО в графе с данными инспектора (инспекторов), проводившего проверку. ОГРН — Основной государственный регистрационный номер — уникальный идентификатор, присваиваемый при регистрации организации в ФНС.

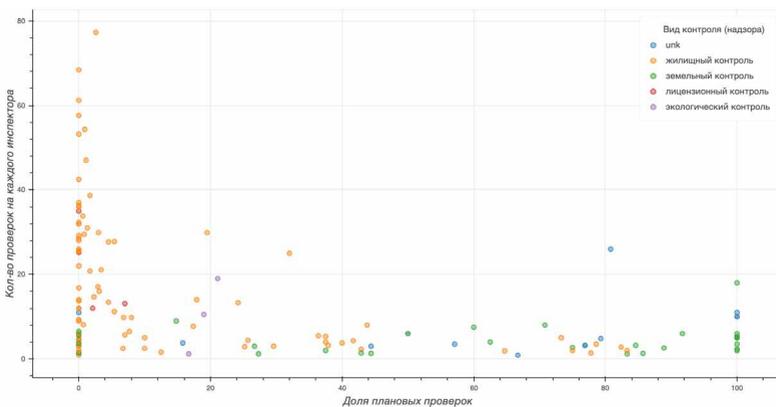


Рис. 2 Распределение муниципальных КНО по видам контроля (надзора)

Прим.: на оси X отложена доля плановых проверок, общее кол-во проверок — плановых и внеплановых — в сумме составляет 100% проверок. На оси Y отложено количество проверок, приходящихся на каждого инспектора. Каждая точка на рисунке представляет один контрольно-надзорный орган. Для отображения использованы данные Единого реестра проверок за 2018 год, актуальные на март 2019 года. Количество ин-

спектров исчислялось как количество уникальных ФИО в соответствующей графе по видам надзора. Вид контроля устанавливался с помощью регулярных выражений.

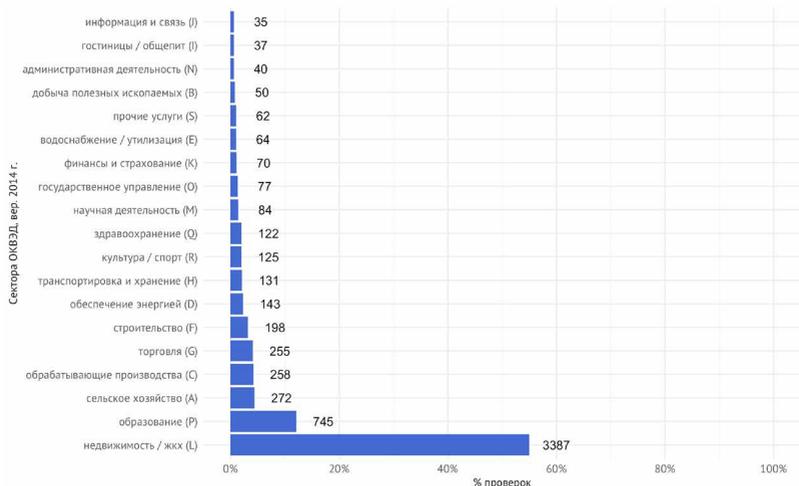


Рис. 3. Отраслевая принадлежность организаций, подвергнувшихся проверкам муниципальных контрольно-надзорных органов

Прим.: данные о проверках взяты из Единого реестра проверок за 2018 год. Данные об экономической специализации организаций в виде кода ОКВЭД вер. 2014 г. взяты из Единого государственного реестра юридических лиц, ОКВЭД — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

Обратимся к сезонности муниципальных проверок (см. рис. 4). В целом на муниципальном уровне плановых проверок существенно меньше, чем внеплановых. С одной стороны, это связано с тем, что наиболее массовый вид муниципального контроля (жилищный) проводится преимущественно внепланово. Но и другие виды муниципального контроля за исключением земельного проводятся чаще всего тоже внепланово. Из чего следует, что контрольно-надзорная деятельность на муниципальном уровне ориентирована на работу «по запросу» — обращения граждан, сообщения СМИ, исполнение поручений и пр. — или реакцию на предыдущие нарушения (проверка выданных предписаний). При этом распределение плановых проверок ожидаемо довольно равномерное, так как назначение дат плановых проверок разными контрольно-надзорными органами в муниципальных образованиях ничем не регулировано и назначается случайным образом в течение всего года.

Распределение во времени внеплановых проверок может быть более информативным, так как возникновение оснований для проведения таких проверок — жалобы, обращения, сроков исполнения предписаний — случайно и не должно зависеть от времени года. Однако данные о фактических проверках в сфере ЖКХ на региональном уровне (проверки управляющих компаний многоквартирных домов жилищными ин-

спекциями) демонстрируют¹¹⁹ резкий скачок проверок перед началом отопительного сезона. Такие всплески активности могут свидетельствовать о «кампании» по достижению отчетных показателей контрольно-надзорными органами, особенно если такие показатели положены в основу оценки эффективности работы ведомств¹²⁰.

Увеличение количества внеплановых проверок в сфере жилищного контроля в осенние и зимние месяцы на муниципальном уровне выглядит более объяснимым: жалоб на состояние жилья в холодный период будет поступать больше из-за различных проблем с инфраструктурой. Даже небольшой всплеск проверок в апреле указывает на это: в большинстве регионов страны отопительный сезон заканчивается с середины апреля по начало мая, а конец отопительного сезона, так же как и его начало, связан с различными авариями и неполадками оборудования из-за возрастающей на него нагрузки.

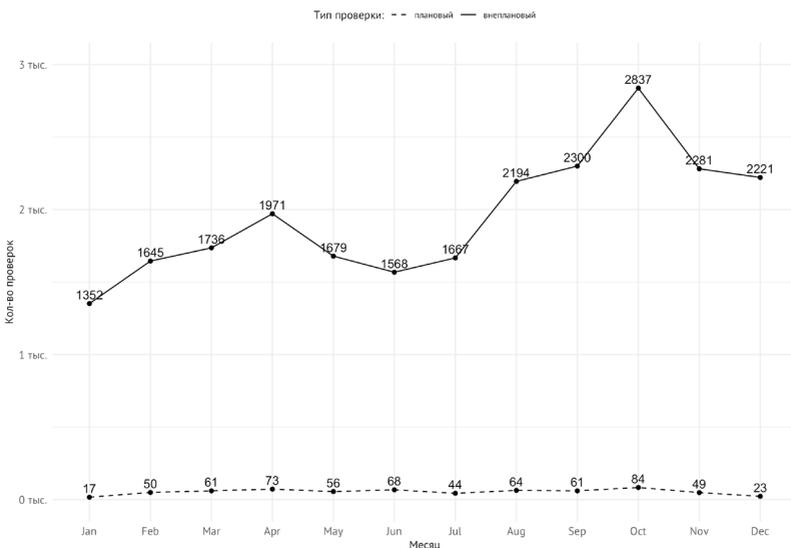


Рис. 4. Сезонность плановых и внеплановых проверок муниципальных контрольно-надзорных органов

Прим.: данные проверок взяты из Единого реестра проверок за 2018 год.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Муниципальный контроль традиционно считается сложной сферой регулирования. На сегодняшний день этот вид контроля имеет наименее проработанную норма-

¹¹⁹ Подробнее см. Кузнецова Д.А., Кучаков Р.К. Баланс плановых и внеплановых проверок в России: основные тенденции и случай ЖКХ: аналитическая записка / под ред. К. Д. Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2018. — (Аналитические обзоры по проблемам правоприменения; вып. 1(2019)). — 24 с.

¹²⁰ Там же.

тивную базу из всех видов контрольно-надзорной деятельности. Органы муниципальной власти в большей степени сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов, чем региональные или федеральные ведомства. Тем не менее децентрализованная, неунифицированная система муниципального контроля в некоторых аспектах демонстрирует более рациональный подход: акцент на внеплановых проверках вместо систематических и всеохватных инспекций федерального и регионального уровней, отсутствие ярко выраженного фокуса на социальной сфере при выборе объекта проверки, отсутствие аномальной сезонной активности.

Маловероятно, чтобы практика осуществления контрольной (надзорной) деятельности муниципальных органов власти могла бы являться частью общей государственной политики в сфере регулирования как в силу существующего разнообразия муниципальных образований, так и формальной независимости от системы государственной исполнительной власти. Данные обстоятельства с учетом существенного ограничения в ресурсах привели к появлению органичной и жизнеспособной модели регулирования.

РАЗДЕЛ 2.

Муниципальный
контроль
и административ-
ная практика: взгляд
представителей
органов власти

О РЕФОРМИРОВАНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ



Норенков Игорь Николаевич, министр экономического развития и инвестиций Нижегородской области

Ноздрачева Ирина Евгеньевна, начальник отдела развития конкуренции и контрольно-надзорной деятельности министерства экономического развития и инвестиций Нижегородской области

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» муниципальный контроль – это деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Данным определением подтверждена целесообразность сохранения института муниципального контроля, поскольку:

1. Имеется необходимость осуществления контроля за выполнением требований муниципальных актов, а также в ряде случаев – положений федерального законодательства по вопросам местного значения, которые являются компетенцией органов местного самоуправления.

2. Возможности (ресурсы) федеральных и региональных контрольно-надзорных органов (как и муниципальных) имеют ограничения.

3. Муниципальный контроль является инструментом развития территорий.

Яркий пример последнего тезиса – муниципальный земельный контроль. Он связан со многими аспектами экономического развития: выявление неиспользуемых земель; охрана земель, в т.ч. сельскохозяйственных, от нецелевого использования; охрана собственности (в части определения самовольно захваченных участков, неправомерной уступки земель). Кроме того, осуществление муниципального земельного контроля является способом увеличения поступлений в местный бюджет. Так, например:

- выявление использования земельных участков без правоустанавливающих документов и принуждение пользователя земельного участка к оформлению указанных документов в будущем приведет к поступлению арендных или налоговых платежей в бюджет;

- выявление нарушений земельного законодательства влечет за собой наложение административных штрафов, поступающих в местный бюджет. В частности, за нецелевое использование земель налагается штраф в размере от 0,5% до 6% кадастровой стоимости земельного участка (в зависимости от нарушителя (гражданин, юрлицо или должностное лицо) и категории земель).

Вместе с тем, наряду с сохранением за органами местного самоуправления контрольных функций, целесообразно пересмотреть перечень видов муниципального контроля с целью отмены или передачи ряда муниципальных видов на вышестоящий уровень, чтобы сократить количество видов контроля, пересекающихся с федеральными или региональными контрольно-надзорными полномочиями.

В ходе этой работы по каждому виду контроля целесообразно обращать внимание:

- на наличие и количество объектов контроля и набора обязательных требований, проверяемых именно органами местного самоуправления;
- на возможность определения вида ущерба, от которого призван защищать вид муниципального контроля;
- на число (долю) контрольно-надзорных мероприятий, проводимых органами местного самоуправления, как в сравнении с числом контрольно-надзорных мероприятий федеральных или региональных контрольно-надзорных органов по смежным видам контроля, так и в сравнении с другими видами муниципального контроля;
- на уровень бюджетной системы, в который поступают доходы, связанные с объектом контроля (земельный налог, имущественный, арендная плата, налог на добычу полезных ископаемых и т.п.).

Результаты вышеуказанного анализа помогут определить целесообразность сохранения того или иного вида муниципального контроля.

Полученный на этой основе ограниченный перечень видов муниципального контроля целесообразно закрепить в одном нормативном правовом акте – в Федеральном законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле (наряду с перечнями видов федерального и регионального контроля (надзора)). Главное – количество смежных видов контроля в данном перечне должно быть сокращено до минимума.

В ходе различных обсуждений проблем муниципального контроля в 2018-2019 гг. звучали иные предложения по критериям отграничения муниципального контроля, в частности – по уровню нормативных актов, содержащих требования к контролируемым субъектам, или по принципу собственности. На наш взгляд, применение этих принципов будет затруднительно. Так, например, во многих федеральных законах, в том числе отраслевых, указано, что органы местного самоуправления проверяют требования муниципальных актов, а также федеральных и региональных нормативных правовых актов, принятых по данному виду контроля, по вопросам местного значения. Необходимо будет изменение большого количества федеральных законов.

Разграничение по принципу собственности (дороги местного значения, муниципальное жилье, особо охраняемые территории местного значения, леса в муниципальной собственности и т.д.) также затруднительно, поскольку даже и в таких случаях могут возникать правовые коллизии (пример далее - по жилищному контролю). К тому же ряд объектов муниципальной собственности на местах отсутствует.

Например, муниципальный жилищный контроль и региональный жилищный надзор разграничены Жилищным кодексом Российской Федерации. При этом объектом муниципального контроля в соответствии со ст. 20 Жилищного кодекса РФ выступает муниципальный жилищный фонд. В то же время в соответствии со ст. 165 Жилищного кодекса РФ на основании обращения собственников жилья по вопросам управления

многоквартирным домом органы местного самоуправления обязаны в течение 5 календарных дней провести внеплановую проверку в любом многоквартирном доме, вне зависимости от наличия в нем муниципальных помещений. Налицо – пересечение полномочий органов муниципального и регионального контроля (надзора).

Также в ходе совершенствования муниципального контроля, в том числе при дальнейшей работе над проектом Федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, целесообразно обратить внимание на следующие моменты:

1. Постепенный отказ от практики наделения контрольными полномочиями администраций городских и сельских поселений (кроме городских округов) ввиду отсутствия у последних компетенций и ресурсов, наличия коррупционных рисков (в небольших населенных пунктах (сельсоветах) люди объединены многочисленными родственными и дружественными связями, что затрудняет объективное проведение контрольных мероприятий).

2. Наделение органов местного самоуправления правом рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания.

3. Зачисление административных штрафов по итогам муниципальных контрольно-надзорных мероприятий в бюджет того муниципалитета, в котором проверка была проведена. В настоящее время в соответствии со ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации указанные суммы поступают в федеральный бюджет и/или бюджет территории по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении административного штрафа. В частности, по земельному контролю органы местного самоуправления только проводят контрольно-надзорные мероприятия и направляют все документы в Росреестр или Россельхознадзор, который и принимает решение о наложении наказаний.

Все направления совершенствования муниципального контроля целесообразно выделить в отдельный структурный элемент (главу, раздел) законопроекта о государственном и муниципальном контроле, предусмотрев в нем:

- отсутствующие в законопроекте положения (понятие муниципального контроля, критерии его отличия от государственного (что важно в тех сферах, где действует и государственный, и муниципальный контроль, а также при установлении новых видов контроля; полномочия органов муниципального контроля в сфере привлечения контролируемых лиц к ответственности));

- законодательные положения, которые приведены в разных частях законопроекта (виды контрольных мероприятий, которые имеют право проводить органы муниципального контроля, факт отмены плановых контрольных мероприятий при осуществлении муниципального контроля, неприменение в отношении муниципального контроля риск-ориентированного подхода и иные положения);

- предложения региональных органов власти и органов местного самоуправления по дальнейшему совершенствованию муниципального контроля.

В начале 2018 г. по поручению Губернатора Нижегородской области была принята «дорожная карта» по интенсификации реформы контрольно-надзорной деятельности в Нижегородской области. Одним из ее блоков является реформа муниципального контроля. На 2018 год в отношении муниципалитетов были запланированы в основном организационные мероприятия, которые позволили создать прозрачную и понятную предпринимателям систему проведения контрольных мероприятий.

На сайтах администраций районов и городских округов были созданы специальные разделы по контрольной деятельности, в том числе в них размещена вся информация о контрольной деятельности сельских администраций. Ссылки на эти разделы собраны на сайте Правительства Нижегородской области в сводном разделе о контроль-

но-надзорной деятельности.

Утверждены перечни видов осуществляемого муниципального контроля и порядка ведения этого перечня. По каждому виду муниципального контроля, закрепленного в перечне, органы местного самоуправления утвердили порядки и административные регламенты. Документы размещены на официальных сайтах в разделе по контрольной деятельности.

Разработаны и размещены на интернет-сайтах органов местного самоуправления перечни нормативных актов, содержащих обязательные требования для предпринимателей, которые проверяются в рамках контрольных мероприятий. В ходе разработки порядков осуществления контроля и обязательных требований у органов местного самоуправления возникали вопросы в связи с тем, что в законодательстве не указаны требования, которые органы муниципального контроля должны проверять в рамках таких видов муниципального контроля, как:

- контроль за обязательным экземпляром документов;
- контроль за охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых и строительстве подземных сооружений.

В связи с этим целесообразен пересмотр видов муниципального контроля, разработка предложений об отмене некоторых видов контроля или передаче их на более высокий уровень. Начало проведение публичных обсуждений правоприменительной практики по муниципальному контролю совместно с территориальными подразделениями федеральных органов и региональными органами власти по смежным видам контроля:

- по муниципальному земельному контролю - с участием территориальных органов Россельхознадзора и Росреестра;
- по муниципальному жилищному контролю и контролю в сфере благоустройства - с участием государственной жилищной инспекции Нижегородской области.

В 2019 году работа по совершенствованию муниципального контроля была продолжена. В частности, министерством экономического развития и инвестиций Нижегородской области начато проведение анализа эффективности и результативности контрольных мероприятий органов местного самоуправления. Были сделаны выводы о большей результативности проведения органами местного самоуправления мероприятий без взаимодействия с контролируемыми субъектами. Так, например, по итогам I квартала 2019 года ОМСУ приняли 0,4 меры реагирования (штрафы и предупреждения) на 1 проверку.

Кроме того, в это же время органы местного самоуправления проводили осмотры, рейды и мониторинги. По их результатам было принято 0,7 мер реагирования (предостережения, предписания, решения о проведении внеплановой проверки, направление материалов в мировой суд и органы государственного контроля для назначения наказания) на 1 мероприятие.

В соответствии с идеологией реформы контрольно-надзорной деятельности целью контроля должно стать недопущение или снижение как можно большего ущерба, пресечение как можно большего количества правонарушений при снижении нагрузки на проверяемых. Проведение проверок не полностью соответствует этим целям. В том числе и потому, что существуют ограничения на их проведение, связанные с необходимостью согласования их с органами прокуратуры, периодичностью проведения (раз в три года у одного субъекта), мораторием на их проведение у субъектов малого бизнеса, необходимостью предупреждения проверяемых о визите контролеров и другими.

А мероприятия, проводимые без взаимодействия с контролируемыми субъектами (мониторинги, наблюдения, обследования, рейды), в отличие от проверок не требуют предварительного согласования с органами прокуратуры. О них не нужно

предупреждать проверяемых, они не оказывают на подконтрольные субъекты большой административной нагрузки, в рамках одного рейда можно охватить несколько проверяемых. Необходимо только, чтобы в порядке проведения соответствующего вида контроля была указана возможность таких мероприятий, принят порядок их проведения и оформления результатов, а у инспекторов имелось задание на проведение мероприятия, подписанное руководителем органа контроля или его заместителем.

Исходя из вышеотмеченного, органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов области было рекомендовано организовать работу по осуществлению мероприятий без взаимодействия с подконтрольными субъектами, в том числе принять необходимые муниципальные акты, позволяющие начать их осуществление.

Еще одно направление совершенствования контроля – профилактическая работа по предотвращению правонарушений. По оценкам экспертов, одной из причин, по которым бизнес не выполняет требования законодательства, является их большое количество и разобщенность по нормативным актам разного уровня (федерального, регионального, местного). Проверяемые могут не знать о наличии всех этих требований. Поэтому основной элемент профилактики – это информирование и разъяснение требований законодательства в любом доступном виде: проведение публичных обсуждений правоприменительной практики, размещение информации (в том числе обязательных требований для бизнеса) на сайте, подготовка памяток, листовок, циклов передач, социальных плакатов и др.

Главное, чтобы информация была понятной, доступной и направленной на снижение количества основных нарушений законодательства, которые выявляются по результатам контрольных мероприятий. В связи с этим органам местного самоуправления рекомендовано принять программы профилактики правонарушений и проводить публичные обсуждения правоприменительной практики.

В 2019 году также продолжена реализация проекта «Электронный инспектор» на портале «Самопроверка.рф». Это проект по созданию интерактивных проверочных сценариев для проведения бизнесом самопроверки своей деятельности на соответствие обязательным требованиям. Интерактивные сценарии – это перечень вопросов, задаваемых в интерактивном режиме в сети Интернет, последовательность и состав которых изменяется в зависимости от ответов пользователей. Вопросы отражают требования федеральных, региональных и при необходимости муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется в ходе контрольных мероприятий.

Данные сценарии создаются в рамках профилактики правонарушений, которая является важным элементом реформы контрольно-надзорной деятельности. В целом проект представляет собой развитие интернет-платформы, где каждый предприниматель может самостоятельно, бесплатно и быстро:

- проверить свою деятельность на соответствие требованиям законодательства;
- выявить недочеты и начать их устранение без прямого взаимодействия с органами контроля.

Таким образом, достигается цель информирования бизнеса о требованиях законодательства и ответственности за их несоблюдение, снижается интенсивность взаимодействия контрольно-надзорных органов с бизнесом, внедряются элементы информатизации этого взаимодействия. В 2019 году планируется внедрить проверочные сценарии по двум наиболее распространенным видам муниципального контроля: земельному и жилищному. Кроме того, будет создан интерактивный сценарий по обжалованию решений, действий или бездействия должностных лиц органов контроля, что соотносится с требованиями законопроекта о государственном и муниципальном контроле об электронной подаче жалобы и электронном документообороте между контрольно-надзорными органами и контролируемыми лицами.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ АВТОМАТИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Фондикова Марина Юрьевна, заместитель
министра - начальник управления государственных услуг
и функций министерства цифрового развития Калужской
области

Паспортом приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» определены три ключевые цели реформы:

- снижение ущерба по контролируемым государством рискам;
- сокращение административной нагрузки на бизнес;
- повышение качества всей системы государственного контроля.

Для регионального уровня целевые значения показателей сформулированы в целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», утверждённой распоряжением Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р (ред. от 19.04.2019). Для решения вышеуказанных задач много делается и на федеральном, и региональном уровне. Серьезную методологическую поддержку регионам оказывает Минэкономразвития России. Вместе с тем информация, получаемая от бизнеса, говорит о том, что все еще существует стереотип контролера, который приходит на проверку с целью найти нарушение и наложить штраф.

Это говорит о том, что есть проблемы с КРП инспекторов в контрольных органах и недостаточно работающий инструмент по замене штрафных санкций на предупреждение. Также бизнесом отмечается рост количества проверок, прежде всего за счет внеплановых. На бизнес-завтраке у Губернатора Калужской области в июне 2019 г. представители бизнеса предлагали ввести механизм предварительных проверок, имея ввиду проведение проверок как профилактической меры без применения санкций, но в обязательном порядке с последующим устранением и контролем выявленных недостатков.

На наш взгляд, бизнес ждет широкомасштабного введения механизма так называемого «цифрового инспектора», внедрение которого, очевидно, будет возможно после обновления обязательных требований к 2021 году. Следует отметить опыт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации как лучшую практику «цифрового инспектора».

Большое значение имеет и осуществление контрольной деятельности на муниципальном уровне. Эта тема активно обсуждалась на Гайдаровском форуме и требует внимания со стороны парламентариев, Минэкономразвития России и субъектов Российской Федерации. Можно назвать некоторые вопросы, на которые обращается большое внимание (см. рис. 5):

- наличие дублирования функций при осуществлении контроля по отдельным видам контроля со стороны федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления,
- необходимость проработки вопроса о расширении полномочий органов местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля;

- отсутствие понимания по перечню видов муниципального контроля.



Рис. 5. Проблемы, возникающие при реализации контрольно-надзорной деятельности.

Отсутствие четкого законодательного разграничения между понятиями «контроль» и «надзор» приводит к частичному дублированию контрольных и надзорных полномочий по отдельным видам контроля (надзора). В качестве примера можно привести жилищный контроль (надзор). При осуществлении государственного надзора и муниципального контроля происходит дублирование функций как в отношении объекта контроля – муниципального жилищного фонда, так и в отношении субъектов контроля – юридических лиц. Урегулировать данный вопрос возможно, например, путем разделения полномочий между региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, определив, что в отношении муниципального жилого фонда региональные органы исполнительной власти реализует исключительно надзорные функции в отношении органов местного самоуправления по надлежащему содержанию и обслуживанию муниципальной собственности. А если посмотреть на данный вопрос без привязки к конкретной ситуации, то на законодательном уровне необходимо:

- развести понятия «контроль» и «надзор»,
- а также вовлечь муниципальный контроль в процесс реформирования.

Кстати, дублирование функций просматривается и при осуществлении контроля в сфере земельных и трудовых отношений.

Следующей проблемой является отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по отдельным видам контроля на принятие решений по результатам осуществляемой ими контрольной деятельности. Для иллюстрации можно привести следующий пример: при осуществлении контроля в отношении земель сельскохозяйственного назначения сотрудник органа муниципального контроля проводит проверку, составляет акт проверки и затем направляет его в Россельхознадзор, за которым закреплено право по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях. Так определено на законодательном уровне.

Практика в Калужской области показала, что более 70 процентов дел возбуждаются Россельхознадзором на основании материалов, подготовленных органами местного самоуправления, по которым принимаются решения. Аналогичная ситуация характерна и при осуществлении органами местного самоуправления контроля в сфере

наружной рекламы.

В связи с этим считаем возможным предложить вынести на широкое обсуждение с участием федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, правоохранительных и судебных органов вопрос о расширении полномочий органов местного самоуправления, в том числе в части наделения правомочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях при реализации контрольных функций.



Рис.6. Пилотный проект.

В настоящее время министерство цифрового развития Калужской области реализует пилотный проект «Повышение качества реализации контрольных полномочий на муниципальном уровне» (см. рис. 6). Срок проекта - 2019-2021 годы. В качестве участников пилотного проекта были определены три муниципальных образования, объединенные цифровым мостом.

Анализ полномочий органов местного самоуправления выявил еще одну проблему: отсутствие понимания в части определения перечня видов муниципального контроля. В ходе разработки паспорта пилотного проекта были сформулированы его основные цели и ключевые задачи. Они представлены на рис 7.

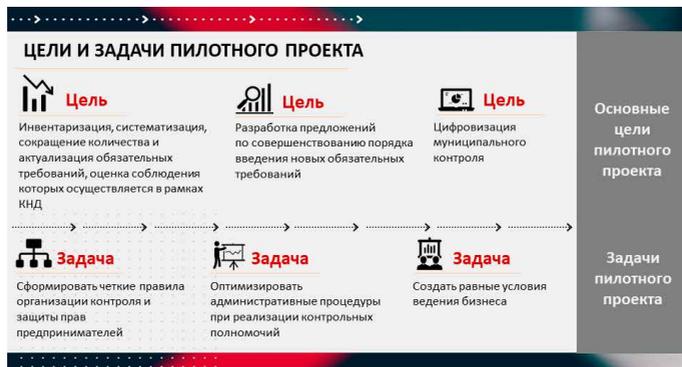


Рис. 7. Цели и задачи пилотного проекта.

Мы предлагаем Минэкономразвития России рассмотреть возможность организации стратегической сессии по вопросу осуществления муниципального контроля, результатом которой может стать в том числе типовой перечень муниципального контроля, на основе которого муниципалитеты будут формировать и утверждать перечни видов контроля с учетом местных условий.

Важное направление работы в рамках совершенствования контрольно-надзорной деятельности – это обеспечение свободного и комфортного доступа к информации об обязательных требованиях (см. рис. 8). Этим регионы занимаются уже третий год. Есть необходимость включения в данный процесс и органов местного самоуправления. В рамках пилотного проекта проводится работа по упорядочению данных требований. Итогом ее станет формирование предложений по новым актуализированным обязательным требованиям и их дальнейший перевод в цифровой вид, а также внедрение системы «цифрового инспектора» по всем видам контроля. В этой связи крайне важным моментом на сегодняшний день является создание правовых механизмов, устанавливающих сложную процедуру регламентации новых обязательных требований, подлежащих контролю.



Рис. 8. Доступность требований.

Обязательные требования должны вводиться исключительно нормативными правовыми актами – такими, как федеральный закон, указ Президента Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации. В противном случае обязательные требования будут активно разрастаться за счет ведомственных нормативных актов. Представляется целесообразным рассмотреть возможность распространения экспериментальных правовых режимов и на установление новых обязательных требований. При этом оценка результативности экспериментальных правовых режимов должна использоваться для обоснования необходимости установления таких обязательных требований.

Отдельно хотелось бы остановиться на ряде проектов, которые реализуются в настоящее время в Калужской области и в которых проявляются отдельные элементы автоматизации контрольно-надзорной деятельности, основанные на специфике отдельных видов контроля.

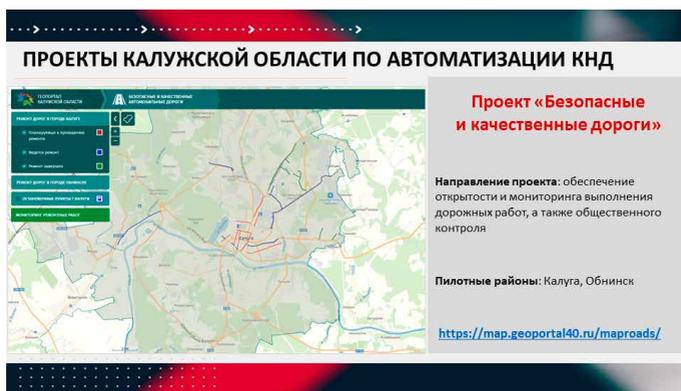


Рис. 9. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

Первый проект – «Безопасные и качественные дороги», информация о котором находится в открытом доступе на геоинформационном портале Калужской области (см. рис. 9-10). Реализуется в двух городах региона, Калуге и Обнинске. Проект направлен на обеспечение открытости и мониторинга выполнения ремонтных работ на дорогах, а также общественного контроля.

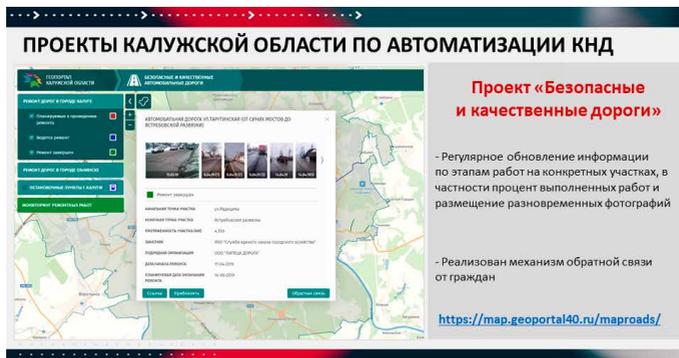


Рис. 10. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время опубликовано 37 участков дорог. Ведется регулярное обновление информации по этапам работ на конкретных участках, в частности, процента выполненных работ и размещения разновременных фотографий. Использование данного ресурса позволяет отслеживать этапы выполнения работ, выявлять проблемные участки и своевременно принимать необходимые меры. Налаженный оперативный механизм контроля за процессом ремонта дорог является профилактической мерой при последующем проведении контроля за состоянием и содержанием дорог.



Рис. 11. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В 2019 году совместно с министерством природных ресурсов и экологии Калужской области впервые проведены работы по контролю соответствия утвержденных границ для выработки полезных ископаемых открытым способом фактическим границам (см. рис. 11-12). Результаты работ были признаны успешными и подобный контроль планируется использовать для регулярного мониторинга.



Рис. 12. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В ходе работы с использованием беспилотного летательного аппарата создавался ортофотоплан территории, на который были наложены границы утвержденных участков, что позволило проводить визуальный контроль фактических границ выработки полезных ископаемых.



Рис. 13. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В 2018 году в Калужской области внедрена информационно-аналитическая система «Учет объектов недвижимости Калужской области» (см. рис. 13-15). Работа ведется совместно с министерством экономического развития Калужской области для 5 муниципальных образований региона. Проект был запущен для решения следующих задач:

- выявление объектов недвижимости, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости;
- формирование реестра объектов недвижимости, в сведениях о которых содержатся ошибки, налоги по которым начисляются некорректно либо не начисляются вообще;

- выявление нераспределенных земель для включения их в хозяйственный оборот.



Рис. 14. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

Исходными данными для работы являлись:

- актуальные космические снимки сверхвысокого пространственного разрешения;
- сведения об объектах налогообложения (Управление Федеральной налоговой службы по Калужской области);
- сведения о поставленных на учет земельных участках и объектах капитального строительства (Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калужской области).



Рис. 15. Проекты Калужской области по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

В результате реализации данного проекта было выявлено около 100 000 объектов недвижимости с неоформленными правами или учтенных с ошибками, а также сформирован максимально полный ресурс об объектах недвижимости на территории пяти муниципальных районов Калужской области. Потенциальный налог от таких объектов недвижимости оценивается в сумму около 100 млн. рублей. Данная практика под-лежит тиражированию.



Рис. 16. Автоматизация контрольно-надзорной деятельности: направления и перспективы.

В завершение хотелось бы отметить, что в настоящий момент мы видим три направления работы в сфере автоматизации контрольно-надзорной деятельности (см. рис. 16):

- первое направление – автоматизация труда инспектора;
- второе направление – автоматизация самого процесса КНД;
- третье направление – автоматизация мер, направленных на предупреждение и профилактику нарушений.

ГОРОД ХАНТЫ-МАНСИЙСК - ПИЛОТНАЯ ПЛОЩАДКА ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ КОНТРОЛЮ

Ряшин Максим Павлович,
Глава города Ханты-Мансийска



В условиях осуществления реформы контрольно-надзорной деятельности в России, связанной со снижением административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, повышением результативности и эффективности исполнения контрольных функций, Комиссия Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по проведению административной реформы и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг в ХМАО-Югре приняла решение об определении городов Ханты-Мансийска и Нижневартовска пилотными муниципальными образованиями округа по выполнению мероприятий приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях»¹²¹. Паспорт федеральной приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 (в ред. от 30 мая 2017 г.)¹²² во исполнение п. 2 «а» перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № П-2347ГС по итогам совместного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации и консультативной комиссии Государственного совета Российской Федерации 12 ноября 2016 г.¹²³ Сводным планом приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» предусматриваются разработка «дорожных карт» по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», проведение семинаров и конференций, проведение мониторинга контрольной деятельности, принятие положений о видах контроля и административных регламентов по осуществлению контроля, размещение нормативных правовых актов в сфере контроля на официальных сайтах органов власти, актуализация базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, определение порядка ее (методики) оценки и другие мероприятия по совершенствованию контроля.

В целях выполнения поставленных задач администрацией города Ханты-Мансийска совместно с исполнительными органами других муниципальных образований округа проведен анализ муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их должностных лиц, устанавливающих обязательные требования к осуществлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления муниципального контроля, который в целом показал возможность их исполнения и контроля. Постановлениями местных администраций утверждены административные регламенты по осуществлению конкретного вида муниципального контроля, а также порядки организации и осуществления муниципального контроля.

121 Протокол № 27 от 14 марта 2018 года.

122 <http://контроль-надзор.рф>

123 <http://www.kremli.ru/acts/assign%me%ts/orders/53423>

Указанные муниципальные нормативные правовые акты в основном достаточны по содержанию, доступны для субъектов хозяйственной деятельности, прошли правовую экспертизу, по результатам которой коррупциогенных факторов не выявлено, и размещены на официальных сайтах органов местного самоуправления в сети Интернет.

В Ханты-Мансийском автономном округе-Югре расположено 101 муниципальное образование, в том числе 13 городских округов, 9 муниципальных районов, 56 сельских поселений и 23 городских поселения. Уставами муниципальных образований автономного округа полномочиями по осуществлению муниципального контроля наделяются администрации муниципальных образований. В 10 муниципальных образованиях (города Когалым, Нижневартовск, Мегион, Покачи, Сургут, Урай, Ханты-Мансийск, Югорск, Нефтеюганск и Нефтеюганский район) созданы единые подразделения по муниципальному контролю, в остальных муниципальных образованиях полномочия распределены между различными структурными подразделениями администраций. Вместе с тем Комиссией по проведению административной реформы и повышению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг в ХМАО было рекомендовано муниципальным образованиям создать единые структурные подразделения, осуществляющие функции по муниципальному контролю.

Мониторинг муниципальных нормативных актов и практик показал, что органами местного самоуправления 34 муниципальных образований автономного округа осуществляются 10 видов муниципального контроля. Из них по 6 видам контроля проводятся проверки (муниципальный земельный контроль, муниципальный жилищный контроль, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, контроль в сфере недропользования, муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства территории, муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции).

Органы муниципального контроля при осуществлении своих функций взаимодействуют с прокуратурой автономного округа, территориальными управлениями МВД, ГИБДД, ФАС, ФНС, Росреестра, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, а также Службой по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений автономного округа, Службой жилищного и строительного надзора автономного округа. Взаимодействие осуществляется путем согласования ежегодных планов проверок с прокуратурой автономного округа, проведения совместных мероприятий с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти автономного округа. В 2018 году проведено 49 совместных проверок с органами власти различного уровня.

Всего на финансовое обеспечение муниципального контроля в 2018 году из средств местных бюджетов направлено 125257,0 тыс. рублей. В связи с проведенными мероприятиями по оптимизации штатной численности органов, осуществляющих муниципальный контроль, расходы на финансовое обеспечение муниципального контроля сократились на 6,8% по сравнению с 2017 годом (133737,0 тыс. рублей) и на 28% по сравнению с 2016 годом (160432,0 тыс. рублей).

В органах местного самоуправления число штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по муниципальному контролю, в 2018 году составило 206 единиц, что на 6% меньше, чем в 2017 году (219 единиц) и на 11% меньше, чем в 2016 году (230 единиц). При этом большинство сотрудников органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контрольных функций, исполняют полномочия наряду с иными должностными обязанностями.

В 2018 году органами местного самоуправления проведено 563 проверки, что на 2% меньше, чем в 2017 году (574 проверки) и на 55,2% меньше, чем в 2016 году (1266 проверок). Уменьшение общего количества проведенных проверок связано с моратории-

ем на проведение в 2016-2018 годах плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства.

Утвержденным планом проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год было предусмотрено 198 проверок. Фактически проведена 181 проверка, что составило 91% от утвержденного плана на 2018 год. План проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2018 году на 100% выполнили 13 муниципальных образований. В 2018 году в отношении субъектов малого предпринимательства органами муниципального контроля проведено 78 проверок.

Из общего количества проведенных в 2018 году проверок 181 составляют плановые (32,1%) и 382 - внеплановые проверки (67,9%), то есть основная часть мероприятий по контролю (надзору) носит внеплановый характер. Причины невыполнения плана проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей следующие: прекращение юридическими лицами эксплуатации (использования) производственных объектов; реорганизация юридических лиц; прекращение деятельности или ликвидация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на момент проведения плановых проверок; отсутствие юридических лиц по месту регистрации.

Наибольшую часть внеплановых проверок органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа провели по заявлениям (обращениям) физических и юридических лиц, по контролю за исполнением предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки, по иным основаниям, установленным законодательством Российской Федерации, на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданных в соответствии с требованием органов прокуратуры. Наибольшее количество проверок в 2018 году проведено органами местного самоуправления муниципальных образований города Нижневартовска (154 проверки), города Нефтеюганска (119 проверок), города Сургута (71 проверка), Сургутского района (23 проверки), Кондинского района (17 проверок), Нижневартовского района (14 проверок), города Нягани (13 проверок), городского поселения Пойковский (13 проверок), города Пыть-Яха (12 проверок), города Мегиона (12 проверок), города Лангепаса (11 проверок), Октябрьского района (11 проверок), города Ханты-Мансийска (4 проверки). Органами местного самоуправления в 2018 году не зафиксированы случаи причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также случаи возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Табл.3 Сведения о проведении мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, включая выдачу предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований

№ п/п	Наименование мероприятия	Количество органов местного самоуправления, выполнивших мероприятия	Доля выполнения среди всех органов местного самоуправления
1	Порядки ведения перечня видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление	96	91%

2	Административные регламенты	91	87%
3	Программы профилактики	78	74%
4	Перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля	60	57%
5	Руководства по соблюдению обязательных требований	64	61%
6	Порядки оформления и содержания заданий и оформление результатов проведения мероприятий по контролю	77	73%
7	Проверочные листы	62	59%

Общее количество проверок, по итогам которых в 2018 году выявлены правонарушения, составило 190 или 34% от общего количества проведенных проверок. Всего выявлено 205 правонарушений, в том числе:

- нарушений обязательных требований законодательства – 130;
- невыполнение предписаний органов муниципального контроля – 75.

Наложено 99 административных наказаний, из них:

- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – 1;
- административные штрафы – 92;
- предупреждения – 6.

Общая сумма наложенных административных штрафов в 2018 году составила 1 494,0 тыс. рублей, что больше на 46%, чем в 2017 году (806 тыс. рублей) и меньше на 11,9%, чем в 2016 году (1 960 тыс. рублей). Наибольшее количество штрафов приходится на юридических лиц – 45 административных штрафов, на должностных лиц - 12. Эффективность по уплате административных штрафов отмечается по результатам работы органов местного самоуправления городских округов Нефтеюганск (100%), Ханты-Мансийск (100%), городского поселения Пойковский (100%), Нижневартовска (99%), Кондинского района (86%), города Сургут (84%).

Табл. 4. Показатели эффективности муниципального контроля в динамике показателей за 2017 и 2018 годы

№ п/п	Наименование показателей	2016 год	2017 год	2018 год	Сравнение значения показателей 2018 года с показателями 2017 года
1	Выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок, %)	91	88	91	+3
2	Доля заявлений органов муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано, % от общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений	67	80	93	+13
3	Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)	0,2	1,2	0	-1,2
4	Доля проверок, проведенных органами муниципального контроля, с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов муниципального контроля, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания, % от общего числа проведенных проверок	0,2	0,2	0	-0,2
5	Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами муниципального контроля были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования, деятельность которых подлежит муниципальному контролю, %)	0,9	0,8	0,7	-0,1

6	Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя	4	2	2	0
7	Доля проведенных внеплановых проверок, % от общего количества проведенных проверок	87	70	68	-2
8	Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок, % от общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок	85	65	86	+21
9	Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда, % от общего количества проведенных внеплановых проверок	1,3	4,2	2,1	-2,1
10	Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений, % от общего количества проведенных внеплановых проверок	0	0	0	0
11	Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения, % от общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок	29,7	24,4	33,7	+9,3
12	Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях, % от общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения	27,9	35	41	+6

13	Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания, % от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях	72,4	85,7	70,5	-15,2
14	Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, % от общего числа проверенных лиц	8,2	4,8	2,1	-2,7
15	Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, % от общего числа проверенных лиц	0	0,3	0	+0,3
16	Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба)	0	0	0	0
17	Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний, % от общего числа выявленных правонарушений	14	15,7	36,6	+20,1

18	Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов, %	25,5	66,9	67,1	-2,8
19	Средний размер наложенного административного штрафа, в том числе на должностных лиц и юридических лиц, тыс. рублей	15,4	11,4	16,2	+4,8
	Средний размер наложенного административного штрафа на должностных лиц, тыс. рублей	8,5	0,3	1,7	+1,4
	Средний размер наложенного административного штрафа на юридических лиц, тыс. рублей	6,8	10,7	24,4	+13,7
20	Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел, % от общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований	0,3	0	0,8	-0,8

Основными целями и задачами муниципального контроля в автономном округе являются:

- реализация мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, допускаемых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, а также нейтрализацию вреда, причинно связанного с нарушением обязательных требований, и восстановление нарушенного правового положения;

- проведение образовательной профилактической работы с оказанием консультативной помощи предпринимателям, особенно тем, кто только начинает свое дело;

- повышение уровня безопасности, уменьшение угрозы чрезвычайных ситуаций, снижение вероятности причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде;

- дальнейшее утверждение и реализация программ профилактики нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

- постоянная работа по утверждению и актуализации перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, проведение профилактической работы с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями по предотвращению нарушений путем привлечения средств массовой информации, освещения актуальных вопросов муниципального контроля, разъяснения положений законодательства;

- увеличение доли хозяйствующих подконтрольных субъектов, соблюдающих обязательные требования законодательства;

- внедрение и использование проверочных листов при осуществлении муниципального контроля;

- соотнесение видов муниципального контроля с видами муниципальных образований и с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, предоставление органам местного самоуправления права изменять список видов муниципального контроля по согласованию с органами государственной власти с учетом территориальной специфики (например, ввиду отсутствия лесных участков, особо охраняемых природных территорий);

- проведение обучающих семинаров и других научно-практических мероприятий для специалистов, осуществляющих муниципальный контроль, с целью правильного применения на практике положений действующего федерального законодательства в области проведения муниципального контроля;

- повышение уровня профессиональной подготовки должностных лиц, осуществляющих функции по муниципальному контролю.

Продолжая работу в качестве пилотного муниципального образования округа по выполнению мероприятий приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях», администрация города Ханты-Мансийска провела 14 июня 2019 года Всероссийскую научно-практическую конференцию «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе», в ходе которой обсуждались проблемы муниципального контроля, а также проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В конференции приняли участие разработчики законопроекта - эксперты Министерства экономического развития Российской Федерации, представители научного сообщества, главы муниципальных образований ХМАО; руководители органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти ХМАО, представители исполнительных органов государственной власти ХМАО, представители бизнес-структур, научных и общественных объединений ХМАО, а также других субъектов Российской Федерации (городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской, Калининградской, Рязанской, Свердловской, Тюменской областей и Пермского края).

Все участники конференции едины в необходимости муниципального контроля, а также в том, что органы местного самоуправления должны организовывать и осуществлять муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. Однако отсутствие серьезных исследований, посвященных муниципальному контролю, привело к тому, что сегодня на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. В этой связи возникает необходимость ее разработки с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права.

В настоящее время органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля сталкиваются с целым комплексом проблем, связанных с недостатком полномочий в сфере проведения контрольных мероприятий и привлечения к ответственности по их результатам, пробелами правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, высокими затратами местных бюджетов на муниципальный контроль и практически полным отсутствием возможности пополнения бюджетов за счет поступающих штрафов, кадровым голодом и нехваткой муниципальных служащих для квалифицированного осуществления различных видов муниципального контроля. Актуальность этой проблемы возрастает в сельских поселениях, где в администрациях работает всего 3–5 человек, выделить из которых муниципального инспектора, отвечающего за все виды муниципального контроля, довольно сложно; имеющийся кадровый состав не в состоянии осуществлять контроль, основанный на риск-ориентированном подходе.

Считаем целесообразным на федеральном уровне определить механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля, установить запрет на перенаправление в орган местного самоуправления из органов, осуществляющих государственный надзор

(контроль), документов, сведений, обращений для проведения контрольных мероприятий в рамках муниципального контроля, если по таким документам, сведениям, обращениям могут и должны проводиться контрольные мероприятия в рамках государственного надзора (контроля).

Также полагаем необходимым расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере проведения контрольных мероприятий по привлечению к ответственности по их результатам. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им законами субъектов Российской Федерации и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации. В отличие от государственного контроля (надзора) имеет место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля. Целесообразно наделить полномочиями по возбуждению административного производства и проведению административного расследования органы муниципального контроля в связи с тем, что при выявлении нарушений обязательных требований зачастую необходимо незамедлительно принять меры административного реагирования. В области совершенствования нормативно-правового регулирования осуществления муниципального контроля считаем необходимым:

1) в области муниципального земельного контроля:

- увеличить размер взыскания за нарушения земельного законодательства либо дифференцировать его в зависимости от организационной формы индивидуального предпринимателя или юридического лица (численность работников, годовой доход и т.п.);

- законодательно закрепить права органов местного самоуправления по принятию мер административного воздействия при выявлении нарушений в сфере земельного законодательства, требований по охране и использованию земельных участков;

- рассмотреть вопрос о включении в законодательство Российской Федерации правовой нормы, позволяющей осуществление внеплановой проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по основанию «самовольное занятие земельного участка, нецелевое использование земельного участка, повлекшее причинение ущерба гражданам и юридическим лицам»;

- внести в Федеральный закон № 294-ФЗ следующие изменения:

- дополнить основаниями для проведения внеплановых и плановых проверок по осуществлению земельного контроля, а именно самовольном использовании земельного участка, нецелевом использовании земельного участка, самовольной уступке права на земельный участок, уничтожении и повреждении специальных знаков;

- закрепить понятие «надлежащее уведомление при проведении муниципального земельного контроля»;

- определить на федеральном уровне перечень видов муниципального контроля;

2) в области муниципального жилищного контроля:

- разграничить полномочия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля при проведении совместных проверок;

- на уровне федерального законодательства определить полномочия органов муниципального жилищного контроля в целях исключения дублирования функций органов государственного жилищного надзора;

- наделить органы местного самоуправления муниципальных образований отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании

лицензии;

3) в области муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых:

- законодательно закрепить права органов местного самоуправления по принятию мер административного воздействия при выявлении нарушения требований по рациональному использованию и охране недр при пользовании недрами для целей разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения;

- предоставить право муниципальным образованиям в случае выявления нарушений приостанавливать производственную деятельность предприятия на проверяемом объекте на срок, необходимый для устранения выявленного правонарушения;

- поскольку муниципальный контроль за добычей общераспространенных полезных ископаемых не отнесен к вопросам местного значения, не передан как отдельное государственное полномочие, то у органов местного самоуправления нет оснований для финансирования расходов по осуществлению соответствующего вида контроля; в этой связи необходимо закрепить указанный вид контроля как один из вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В рамках выполнения мероприятий приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» органам, осуществляющим муниципальный контроль, необходимо продолжить развитие механизмов профилактики нарушений обязательных требований и обеспечения соблюдения требований законодательства. Контроль как таковой кроме карательной имеет функцию предупредительную, профилактическую.

Целесообразно повысить эффективность информирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о содержании и изменениях обязательных требований, шире применять предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и проводить иную профилактическую работу с широкого использованием цифровых технологий, внедрением дистанционных методов контроля (видеонаблюдение и фотофиксация), а также иных способов дистанционного технического наблюдения, в том числе с использованием современных технических средств (беспилотных летательных аппаратов).

Важное значение имеет изучение и обобщение положительного опыта, правоприменительной практики. Нужно анализировать, почему имеют место однотипные массовые нарушения и как власть на местах может повлиять на изменение ситуации. Обобщение правоприменительной практики рассчитано на то, чтобы и дальше совершенствовать правовое регулирование. Сегодня многие работающие в сфере муниципального контроля служащие из разных муниципальных образований автономного округа общаются в созданных ими чатах информационных сетей, обмениваются лучшими практиками.

Одним из важных принципов организации муниципального контроля должен стать принцип стимулирования добросовестности. Необходимо больше ориентироваться на заинтересованность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в добросовестном исполнении законодательства. Органам местного самоуправления следует продумать меры, которые должны удержать добросовестных предпринимателей в рамках действующего законодательства от нарушения обязательных требований «по незнанию». Очевидно, помимо информационных мероприятий, это должны быть стимулирующие, поощрительные меры по отношению к организациям и предпринимателям, которые достигли хороших результатов, работают без нарушений.

Необходимо продолжать реализовывать меры, направленные на повышение ответственности предпринимательского сообщества за качество предоставляемых продукции и услуг, исключая случаи недобросовестной деятельности со стороны хозяйствующих субъектов. При этом считаем целесообразным внедрение в подконтрольную среду механизма самообследования, так называемый «комплаенс-контроль», когда юридические лица и предприниматели заинтересованы в продвижении идеологии и действий по добросовестному соблюдению требований законодательства.

Еще одним важным аспектом совершенствования муниципального контроля является взаимодействие контрольных органов с субъектами общественного контроля – общественными палатами субъектов Российской Федерации, общественными палатами (советами) муниципальных образований, общественными советами при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, общественные (координационные, консультативные) советы при главах муниципальных образований и местных администрациях.

Совершенствование механизма муниципального контроля призвано повысить его эффективность в русле реформ, осуществляемых сегодня Правительством Российской Федерации и региональными властями, для решения задачи снижения рисков в сфере деятельности, которая доверена государством муниципальным образованиям.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ, КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ «ГОРОД КАЛИНИНГРАД»



Чернышев Евгений Викторович,
заместитель главы администрации, председатель комитета
муниципального контроля администрации городского округа
«Город Калининград»

В январе 2019 года в структуре администрации городского округа «Город Калининград» создан комитет муниципального контроля, наделенный статусом юридического лица и возглавляемый заместителем главы администрации, председателем комитета муниципального контроля администрации городского округа «Город Калининград». Комитет образован путем наделения новыми функциональными задачами и передачи части функций от четырех комитетов путем их реструктуризации:

- комитета муниципального имущества и земельных ресурсов;
- комитета городского хозяйства;
- комитета архитектуры и строительства;
- комитета экономики, финансов и контроля.

Штатная численность комитета муниципального контроля составляет 39 человек. На рис. 17 показана структура управления комитета муниципального контроля.



Рис. 17. Структура управления комитета муниципального контроля.

Основные функции отдела земельного контроля управления контроля в сфере использования земель:

1. Осуществление муниципального земельного контроля.
2. Осуществление муниципального лесного контроля.
3. Составление протоколов об административных правонарушениях в рамках предоставленных полномочий по статье 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».
4. Осуществление контрольных выездов по обращениям структурных подразделений администрации городского округа «Город Калининград» с целью фиксации текущего состояния земельных участков и территорий.

Основные функции отдела дорожного контроля, выявления и сноса самовольных построек управления контроля в сфере использования земель:

1. Осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения.
2. Осуществление муниципального контроля за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности.
3. Проведение осмотров, обследований построек, имеющих признаки некапитальных, в том числе хозяйственных построек, гаражей, ограждений, отдельно стоящих конструкций, на предмет правомерности их размещения на землях, земельных участках, предоставленных в пользование юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена.
4. Ведение перечня объектов, имеющих признаки самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений.
5. Осуществление мероприятий по демонтажу (сносу) самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений, в том числе хозяйственных построек, гаражей, нестационарных торговых объектов, ограждений, отдельно стоящих конструкций, заборных устройств, возведенных или созданных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена.
6. Осуществление контрольных выездов с целью проверки законности размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, предоставленных третьим лицам, мобильных торговых объектов (автомагазины, автолавки, автокафе, автоцистерны, автоприцепы, велосипеды) на территории городского округа «Город Калининград».
7. Принятие мер по устранению выявленных нарушений в соответствии с полномочиями.
8. Составление протоколов об административных правонарушениях в рамках предоставленных полномочий по статьям 58, 59, 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

Основные функции отдела жилищного контроля и контроля в сфере благоустройства:

1. Осуществление муниципального жилищного контроля.
2. Осуществление муниципального контроля в области благоустройства территорий.
3. Фиксация фактов нарушения правил благоустройства территории городского округа «Город Калининград» (не в рамках муниципального контроля в области благоустройства территорий).

4. Составление протоколов об административных правонарушениях в рамках предоставленных полномочий по статьям 38-3, 38-4, 40, 58, 59, 73, 75 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

5. Выявление рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых без действующего разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций.

6. Подготовка и выдача предписаний на демонтаж самовольно установленных рекламных конструкций.

7. Осуществление мероприятий по демонтажу самовольно установленных рекламных конструкций.

8. Выявление и пресечение фактов размещения материалов рекламного и информационного характера с нарушением действующего законодательства.

9. Организация мероприятий по выявлению, перемещению (вывозу), утилизации транспорта, непригодного к эксплуатации и имеющего признаки брошенного.

В соответствии с положением о комитете муниципального контроля и постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 19.10.2018 № 1023 (ред. от 10.04.2019) «Об утверждении перечня видов муниципального контроля и органов, уполномоченных на их осуществление на территории городского округа «Город Калининград» комитетом муниципального контроля на территории городского округа «Город Калининград» осуществляются следующие шесть видов муниципального контроля:

- 1) муниципальный земельный контроль;
- 2) муниципальный лесной контроль;
- 3) муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;
- 4) муниципальный контроль за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности;
- 5) муниципальный жилищный контроль;
- 6) муниципальный контроль в области благоустройства территорий.

В первоначальной редакции указанного постановления к перечню видов муниципального контроля относился муниципальный контроль за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в сфере наружной рекламы, который в последующем был исключен ввиду его нецелесообразности и отсутствия правовых оснований в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральным законом от 13.06.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» для его осуществления в данной сфере. В настоящее время полномочия по выявлению рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых без действующего разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, подготовке и выдаче предписаний на демонтаж рекламных конструкций, осуществлению мероприятий по демонтажу самовольно установленных рекламных конструкций закреплены в положении о комитете муниципального контроля.

Кроме того, в рамках работы по пресечению несанкционированной торговли на территории городского округа «Город Калининград» с 12.04.2019 сотрудники комитета муниципального контроля наделены полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях по статьям 58 (Нарушение правил размещения нестационарных торговых объектов), 59 (Торговля в местах, не отведенных для организации розничных рынков) Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

1. Муниципальный земельный контроль

В соответствии с пунктом 8 порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории Калининградской области, утвержденного постановлением Правительства Калининградской области от 17.03.2015 № 120, задачами муниципального земельного контроля на территории городского округа «Город Калининград» являются:

1. Профилактика нарушений, допускаемых в отношении объектов земельных отношений.

2. Принятие правовых мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

3. Обеспечение соблюдения требований законодательства Российской Федерации и законодательства Калининградской области в отношении объектов земельных отношений:

— о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок;

— о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретения земельных участков в собственность;

— об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием и о приведении земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

— о режиме использования земельных участков в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

— об обязательном использовании в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях, а также земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

— о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

— о проведении обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

— о рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

— об исполнении иных требований законодательства Российской Федерации, законодательства Калининградской области в отношении объектов земельных отношений и исполнении выданных органом муниципального земельного контроля предписа-

ний об устранении выявленных нарушений.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых документарных и выездных проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, а также в форме плановых (рейдовых) осмотров, обследований.

С 2007 до 14.11.2018 полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля на территории городского округа «Город Калининград» возлагались на комитет муниципального имущества и земельных ресурсов.

Комитетом муниципального контроля контрольные мероприятия в рамках муниципального земельного контроля фактически осуществляются с 22.01.2019.

Плановые и внеплановые документарные и выездные проверки (см. табл. 5).

В первом полугодии 2017 года было проведено 175 проверок (37% от общего количества за год), по результатам которых выявлено 72 нарушения земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 44 нарушения (61%). Всего за 2017 год проведено 474 проверки, по результатам которых выявлено 207 нарушений земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 75 нарушений (36%).

В первом полугодии 2018 года было проведено 276 проверок (56% от общего количества за год), по результатам которых выявлено 114 нарушений земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 15 нарушений (13%). Всего за 2018 год проведено 494 проверки, по результатам которых выявлено 195 нарушений земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 53 нарушения (27%).

В первом полугодии 2019 года проведено 158 проверок, по результатам которых выявлено 53 нарушения земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 10 нарушений (19%).

По состоянию на 01.09.2019 проведено 210 проверок, по результатам которых выявлено 70 нарушений земельного законодательства. Из них в добровольном порядке устранено 17 нарушений (24%).

Плановые (рейдовые) осмотры, обследования (см. табл.6).

В первом полугодии 2017 года было проведено 262 осмотра, обследования (45% от общего количества за год). Всего за 2017 год проведено 588 осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 225 нарушений. Направлено 225 предостережений, исполнено 21 (9%).

В первом полугодии 2018 года было проведено 289 осмотров, обследований (50% от общего количества за год), по результатам которых выявлены признаки 358 нарушений. Направлено 358 предостережений, исполнено 40 (11%). Всего за 2018 год проведено 579 осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 738 нарушений. Направлено 738 предостережений, исполнено 111 (15%).

В первом полугодии 2019 года проведено 122 осмотра, обследования, по результатам которых выявлены признаки 107 нарушений. Направлено 107 предостережений, исполнено 9 (8%).

По состоянию на 01.09.2019 проведено 190 осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 165 нарушений. Направлено 165 предостережений, исполнено 12 (7%).

Снижение показателей количества контрольных мероприятий за первое полугодие 2019 года в сравнении с аналогичными периодами 2017–2018 гг. связано с тем, что до 2019 года контрольные мероприятия осуществлялись сотрудниками комитета муниципального имущества и земельных ресурсов в количестве 10 специалистов. В результате изменения структуры администрации городского округа «Город Калининград» и организационно-штатных мероприятий полномочия по осуществлению муниципаль-

ного земельного контроля в указанный период фактически исполнялись 5 сотрудниками комитета муниципального контроля. В 2017 году нагрузка на одного специалиста в среднем за месяц составляла 9 контрольных мероприятий, в 2018 году — 9 контрольных мероприятий, в 2019 году (с 22.01.2019) — 11 контрольных мероприятий. Таким образом, несмотря на уменьшение общего количества контрольных мероприятий, нагрузка на специалистов, осуществляющих муниципальный земельный контроль, возросла.

Табл.5. Сравнительная характеристика результатов проверок, проведенных в рамках муниципального земельного контроля в 2017–2019 годах

Период	Проверки			Итого	Выявлено нарушений		Направлено материалов проверок в Росреестр	По результатам рассмотрения материалов проверок привлечено к ответственности:		Выданы предписания об устранении выявленных нарушений:	Исполнено предписаний об устранении выявленных нарушений:	Составлено протоколов по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок предписания об устранении выявленных нарушений)	По результатам рассмотрения протоколов привлечено к ответственности:	
	Граждан	Юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	Итого		ст.ст. 25, 26 ЗК РФ (самовольное занятие земель, использование земель без предусмотренных законодательством прав на землю)	ст. 42 ЗК РФ (использование земель, не соответствия с видом разрешенного использования)		лиц	на сумму (руб.)				лиц	на сумму (руб.)
2017	1-е полугодие	42	5	2	175	71	1	72	5	25 000	44	16	4	1 200
	год	147	13	3	474	192	15	207	45	290 000	75	59	26	18 000
2018	1-е полугодие	73	6	3	276	104	10	114	42	235 000	15	52	37	15 300
	год	84	10	5	494	173	22	195	84	470 000	53	114	70	35 100
2019	1-е полугодие	28	3	0	158	43	10	53	4	25 000	10	19	12	3 600
	год	32	6	0	210	58	12	70	11	70 000	17	31	13	3 900

***Примечание.**

По состоянию на 30.06.2019 на рассмотрении в Росреестре находилось 37 материалов проверок. По 3 материалам проверок вынесены определения о привлечении к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 5 000 рублей, по 2 материалам проверок — по ст. 8.8. КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 000 рублей. Вынесены определения об отказе в возбуждении административного производства по 5 материалам проверок на основании п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, по 6 материалам проверок — на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

По состоянию на 01.09.2019 на рассмотрении в Росреестре находилось 52 материала проверок. По 8 материалам проверок вынесены определения о привлечении к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ в виде штрафа в размере 5 000 рублей, по 3 материалам проверок — по ст. 8.8. КоАП РФ в виде штрафа в размере 10 000 рублей. Вынесены определения об отказе в возбуждении административного производства по 7 материалам проверок на основании п. 1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Соответствующая статистика о результатах рассмотрения материалов проверок в 2017–2018 годах не велась.

Табл. 6. Сравнительная характеристика результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, проведенных в рамках муниципального земельного контроля в 2017–2019 годах

Период		Проведено осмотров, обследований	Выявлено признаков нарушений	Направлено предостережений	Исполнено предостережений
2017	1-е полугодие	262	—	—	—
	год	588	225	225**	21
2018	1-е полугодие	289	358	358**	40
	год	579	738	738**	111
2019	1-е полугодие	122	107	107	9
	1 сентября	190	165	165	12

****Примечание.**

До 2019 года по результатам осмотров направлялись предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований отдельно в части земельного законодательства (ст.ст. 25, 26, 42, 65 ЗК РФ) и гражданского законодательства (ст.ст. 222, 262 ГК РФ) и предостережения о недопустимости нарушения требований, установленных правилами благоустройства территории городского округа «Город Калининград» (ст. 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской обла-

сти об административных правонарушениях»).

По состоянию на 30.06.2019 не истекли сроки исполнения 71 предостережения.

По состоянию на 01.09.2019 не истекли сроки исполнения 126 предостережений.

2. Муниципальный лесной контроль

На территории городского округа «Город Калининград» все земельные участки, образованные и поставленные на государственный кадастровый учет с видом разрешенного использования «под городские леса», предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование муниципальному бюджетному учреждению «Городские леса» городского округа «Город Калининград».

Задачей муниципального лесного контроля на территории городского округа «Город Калининград» является обеспечение соблюдения обязательных требований по использованию лесов в части недопущения:

- ведения сельского хозяйства;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- строительства и эксплуатации объектов капитального строительства, за исключением гидротехнических сооружений;
- изменения границ земель, на которых располагаются городские леса и которое может привести к уменьшению их площади.

Муниципальный лесной контроль осуществляется в форме плановых и внеплановых документарных и выездных проверок в отношении муниципального бюджетного учреждения «Городские леса» городского округа «Город Калининград», а также в форме плановых (рейдовых) осмотров, обследований.

С 01.07.2015 до 14.11.2018 полномочия по осуществлению муниципального лесного контроля возлагались на комитет городского хозяйства. Специалистами комитета городского хозяйства в 2017 году была проведена плановая проверка муниципального бюджетного учреждения «Городские леса» городского округа «Город Калининград», по результатам которой нарушений выявлено не было. В данный период плановые (рейдовые) осмотры, обследования не проводились.

Комитетом муниципального контроля контрольные мероприятия в рамках муниципального лесного контроля фактически осуществляются с 22.01.2019.

Проверка в отношении муниципального бюджетного учреждения «Городские леса» городского округа «Город Калининград» с 14.11.2018 не проводилась. Проведение проверки запланировано на 2021 год.

Плановые (рейдовые) осмотры, обследования (см. табл. 7).

В 2017-2018 годах плановые (рейдовые) осмотры, обследования не проводились.

В первом полугодии 2019 года проведено 3 осмотра, обследования, по результатам которых выявлен признак 1 нарушения. Направлено 1 предостережение, исполнено 0.

По состоянию на 01.09.2019 проведено 5 осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 4 нарушений. Направлено 4 предостережения, исполнено 0.

Табл. 7. Сравнительная характеристика результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, проведенных в рамках муниципального лесного контроля в 2017–2019 годах

Период		Проведено осмотров, обследований	Выявлено признаков нарушений	Направлено предостережений	Исполнено предостережений
2017	1-е полугодие	не проводились	—	—	—
	год	не проводились	—	—	—
2018	1-е полугодие	не проводились	—	—	—
	год	не проводились	—	—	—
2019	1-е полугодие	3	1	1	0
	1 сентября	5	4	4	0

Кроме того, на сотрудников комитета муниципального контроля, уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля, муниципального лесного контроля, дополнительно возложены следующие функции:

1. Составление протоколов об административных правонарушениях в рамках предоставленных полномочий по статье 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

По состоянию на 01.09.2019 в отношении граждан составлено 2 протокола об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых мировыми судьями г. Калининграда вынесены постановления о назначении штрафов в размере 2 000 рублей на общую сумму 4 000 рублей.

Для сравнения: сотрудниками комитета муниципального имущества и земельных ресурсов в отношении граждан в 2017 году составлено 12 протоколов об административных правонарушениях, информация о рассмотрении которых в администрацию городского округа «Город Калининград» не поступала; в 2018 году — 9 протоколов, по результатам рассмотрения которых мировыми судьями г. Калининграда к административной ответственности привлечено 8 лиц (2 — устное замечания; 6 — штрафы в размере 2 000 рублей на общую сумму 12 000 рублей).

2. Осуществление контрольных выездов по обращениям структурных подразделений администрации городского округа «Город Калининград» с целью фиксации текущего состояния земельных участков и территорий.

За первое полугодие 2019 года осуществлено 8 контрольных выездов по обращениям структурных подразделений администрации городского округа «Город Калининград» с целью фиксации текущего состояния земельных участков и территорий, по состоянию на 01.09.2019 — 12 контрольных выездов. Данная функция исполняется с

15.04.2019.

3. Муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения

На территории городского округа «Город Калининград» все земельные участки, образованные под улично-дорожную сеть (автомобильные дороги местного значения) и поставленные на государственный кадастровый учёт, переданы в безвозмездное пользование муниципальному казенному учреждению «Городское дорожное строительство и ремонт» городского округа «Город Калининград».

Задачей муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения на территории городского округа «Город Калининград» является обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами предусмотренных федеральными законами, законами Калининградской области требований о сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения в части, касающейся недопущения размещения нестационарных некапитальных объектов, конструкций, механизмов, запорных устройств (блокираторов, шлагбаумов) на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, препятствующих сквозному движению автотранспортных средств.

Муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения осуществляется в форме плановых и внеплановых документарных и выездных проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, а также в форме плановых (рейдовых) осмотров, обследований.

С 2012 по 2018 годы полномочия по осуществлению муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения возлагались на комитет городского хозяйства. Фактически осуществлять данный вид муниципального контроля начали с 2018 года. Специалистами комитета городского хозяйства в 2018 году было проведено 11 контрольных мероприятий в виде плановых (рейдовых) осмотров, обследований, в ходе которых выявлено 19 признаков нарушений (см. табл. 8). Направлено 8 предостережений, исполнено 0. Проверки не проводились.

Комитетом муниципального контроля контрольные мероприятия в рамках муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения фактически осуществляются с 22.01.2019.

За первое полугодие 2019 года проведено 25 контрольных мероприятий в форме плановых (рейдовых) осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 60 нарушений. Направлено 52 предостережения, исполнено 0. Проверки не проводились.

По состоянию на 01.09.2019 проведено 33 контрольных мероприятия (1 плановая проверка, 32 плановых (рейдовых) осмотра, обследования), по результатам которых выявлено 1 нарушение, признаки 95 нарушений. Выдано 1 предписание, срок исполнения которого не истек. Направлено 59 предостережений, исполнено 3.

Табл.8. Сравнительная характеристика результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, проведенных в рамках муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения в 2018–2019 годах

Период		Проведено осмотров, обследований	Выявлено признаков нарушений	Направлено предостережений	Исполнено предостережений
2018	год	11	19	8	0
2019	1-е полугодие	25	60	52	0
	год	32	95	59	3

4. Муниципальный контроль за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности

Задачей муниципального контроля за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности на территории городского округа «Город Калининград» является обеспечение соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований, установленных муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения в области торговой деятельности, в части, касающейся размещения нестационарных торговых объектов (павильонов, киосков, навесов, торговых галерей), имеющих признаки некапитальных торговых объектов, на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, на землях, государственная собственность на которые не разграничена, право владения, распоряжения которыми не предоставлено третьим лицам, не включенных в схему размещения нестационарных торговых объектов на территории городского округа «Город Калининград», утвержденную постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 17.11.2011 № 1979.

Контроль за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности осуществляется в форме плановых и внеплановых документарных и выездных проверок в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, а также в форме плановых (рейдовых) осмотров, обследований.

До 2019 года данный вид муниципального контроля отсутствовал. При этом комитетом экономики, финансов и контроля осуществлялся контроль за исполнением договоров на размещение нестационарных торговых объектов. Было проведено 29 осмотров, в ходе которых выявлены признаки 37 нарушений. Направлено 3 предостережения, исполнено 0.

Комитетом муниципального контроля контрольные мероприятия в рамках муниципального контроля за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности фактически осуществляются с 22.01.2019. За первое полугодие 2019 года проведено 78 плановых (рейдовых) осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 56 нарушений. Направлено 25 предостережений, исполнено 11. Проверки не проводились.

По состоянию на 01.09.2019 проведено 97 плановых (рейдовых) осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 99 нарушений. В ходе проведения осмотров устранено 4 нарушения. Направлено 47 предостережений, исполнено 13. Проверки не проводились.

Кроме того, по состоянию на 01.09.2019 устранено 10 нарушений, выявленных структурными подразделениями администрации городского округа «Город Калининград» в период с 2017 года до 22.01.2019 (фактическое начало работы комитета муниципального контроля).

В целях повышения эффективности и оперативности получения информации о размещении нестационарных торговых объектов с 01.07.2019 проводятся рабочие выезды на территорию города. Так, на 01.09.2019 проведено 84 рабочих выезда, в том числе 75 выездов по обследованию 75 кадастровых кварталов, 9 выездов в связи с поступившими обращениями, поручениями. По итогам рабочих выездов при выявлении нестационарных торговых объектов, размещенных с нарушениями, планируется проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований. Кроме того, на сотрудников комитета муниципального контроля, уполномоченных на осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, муниципального контроля за исполнением муниципальных правовых актов по вопросам местного значения в области торговой деятельности, дополнительно возложены следующие функции:

1. Проведение осмотров, обследований построек, имеющих признаки некапитальных, в том числе хозяйственных построек, гаражей, ограждений, отдельно стоящих конструкций, на предмет правомерности их размещения на землях, земельных участках, предоставленных в пользование юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена.

За первое полугодие 2019 года (с 22.01.2019) проведено 68 плановых (рейдовых) осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 123 нарушений. Направлено 28 предостережений, исполнено 2.

По состоянию на 01.09.2019 проведено 90 плановых (рейдовых) осмотров, обследований, по результатам которых выявлены признаки 133 нарушений. Направлено 30 предостережений, исполнено 2.

Соответствующая статистика за предыдущие периоды не велась.

2. Ведение перечня объектов, имеющих признаки самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений.

В ходе проведения осмотров, обследований выявляются самовольно возведенные некапитальные строения, сооружения, сведения о которых вносятся в перечень объектов, имеющих признаки самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений, размещенный на официальном сайте администрации городского округа «Город Калининград».

По состоянию на 22.01.2019 (фактическое начало работы комитета муниципального контроля) в перечне объектов, имеющих признаки самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений, числилось 2 202 строения, сооружения (нестационарные торговые объекты — 37, строения — 1 173, ограждения — 992).

За первое полугодие 2019 года (с 22.01.2019) комитетом муниципального контроля выявлено 308 самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений (нестационарные торговые объекты — 16, строения — 120, ограждения — 172).

По состоянию на 01.09.2019 выявлено 424 самовольно возведенных некапитальных строения, сооружения (нестационарные торговые объекты — 21, строения — 184, ограждения — 226).

3. Осуществление мероприятий по демонтажу (сносу) самовольно возведенных

некапитальных строений, сооружений, в том числе хозяйственных построек, гаражей, нестационарных торговых объектов, ограждений, отдельно стоящих конструкций, заборных устройств, возведенных или созданных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена.

На территории городского округа «Город Калининград» в период 2017–2019 гг. в соответствии с Порядком сноса самовольных построек, в том числе нестационарных торговых объектов, ограждений, утвержденным постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 24.12.2015 № 2097, было демонтировано (сносено) 630 самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений (см. табл. 9).

Снижение в 2019 году количества демонтируемых (сносимых) самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений подрядной организацией по сравнению с предыдущими годами обусловлено следующими причинами:

1) увеличение стоимости кубического метра демонтируемых (сносимых) самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений;

2) более позднее начало выполнения подрядной организацией работ (с 29.04.2019) по демонтажу (сносу) самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений (в связи с организационно-штатными мероприятиями в администрации городского округа «Город Калининград»).

Табл. 9. Количество демонтированных (сносенных) самовольно возведенных некапитальных строений, сооружений за период 2017–2019 годов

Период	Все-го, шт.	В добровольном порядке, шт.				Подрядной организацией, шт.			
		ито-го	строе-ние	НТО	ограж-дение	ито-го	стро-ение	НТО	ограж-дение
2017	252	129	67	16	46	123	71	14	38
2018	285	116	42	38	36	169	107	6	56
2019, 1-е полугодие	53	20	5	8	7	33	12	1	20
на 01.09.2019	93	43	16	13	14	50	20	6	24

4. Осуществление контрольных выездов с целью проверки законности размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, предоставленных третьим лицам, мобильных торговых объектов (автомагазины, автолавки, автокафе, автоцистерны, автоприцепы, велосипеды) на территории городского округа «Город Калининград».

За первое полугодие 2019 года проведено 56 контрольных выездов, в ходе которых выявлено 39 нестационарных торговых объектов (на земельных участках, предоставленных в собственность, — 34 объекта, в аренду — 5 объектов), а также 5 мобильных торговых объектов, размещенных с нарушениями. В результате проведенной работы в добровольном порядке демонтированы 13 нестационарных торговых объектов (на земельных участках, предоставленных в собственность, — 7 объектов, в аренду — 6 объектов), а также добровольно перемещены 3 мобильных торговых объекта.

По состоянию на 01.09.2019 проведено 84 контрольных выезда, в ходе которых выявлено 58 нестационарных торговых объектов (на земельных участках, предоставленных в собственность, — 50 объектов, в аренду — 8 объектов), а также 10 мобильных торговых объектов, размещенных с нарушениями. В результате проведенной работы в добровольном порядке демонтированы 19 нестационарных торговых объектов (на земельных участках, предоставленных в собственность, — 13 объектов, в аренду — 6), а также добровольно перемещены 8 мобильных торговых объектов.

5. Принятие мер по устранению выявленных нарушений в соответствии с полномочиями.

За первое полугодие 2019 года в органы государственной власти, структурные подразделения администрации городского округа «Город Калининград», иные органы, учреждения направлено 64 материала контрольных мероприятий по итогам проведенных осмотров, обследований, выездов для рассмотрения и принятия мер в пределах компетенции.

По состоянию на 01.09.2019 в органы государственной власти, структурные подразделения администрации городского округа «Город Калининград», иные органы, учреждения направлено 122 материала контрольных мероприятий по итогам проведенных осмотров, обследований, выездов для рассмотрения и принятия мер в пределах компетенции.

6. Составление протоколов об административных правонарушениях в рамках предоставленных полномочий по статьям 58, 59, 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

По состоянию на 01.09.2019 составлено 16 протоколов об административных правонарушениях, в том числе по:

— части 1 статьи 58 — 1 протокол (в отношении ИП).

— части 1 статьи 59 — 4 протокола (ИП — 2; должностные лица — 1; юридические лица — 1).

— статье 77 — 11 протоколов (граждане — 1; ИП — 7; юридические лица — 3).

По результатам рассмотрения протокола, составленного в отношении юридического лица по части 1 статьи 59, мировым судьей г. Калининграда вынесено постановление о назначении штрафа в размере 50 000 рублей. Сроки рассмотрения остальных протоколов судебными органами не истекли.

5. Муниципальный жилищный контроль

В период 2015–2018 гг. полномочия по осуществлению муниципального жилищного контроля возлагались на комитет городского хозяйства.

С 2019 года соответствующие полномочия исполняются комитетом муниципального контроля.

2015 год

Ежегодные плановые проверки в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не проводились.

Проведены 24 внеплановые проверки в отношении юридических лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, из них:

— 9 документарных проверок, в том числе 1 проверка повторно по исполнению ранее выданного предписания;

— 15 выездных проверок, в том числе 6 проверок повторно по исполнению ранее выданных предписаний.

По итогам проверок выдано 14 предписаний на устранение нарушений требо-

ваний жилищного законодательства, из которых:

- по 4 предписаниям выявленные нарушения устранены;
- по 5 предписаниям выявленные нарушения не устранены;
- по 5 предписаниям сроки исполнения были установлены на более поздний период (январь-февраль 2016 года).

По двум проведенным проверкам нарушений требований жилищного законодательства не выявлено.

В ходе осуществления внеплановых проверок были также установлены факты непредставления юридическими лицами запрашиваемых документов, необходимых при проведении проверок, в связи с чем в отношении таких юридических лиц составлены протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 19.7 КоАП РФ.

По пяти установленным фактам непредставления информации материалы (протоколы об административных правонарушениях) направлены в адрес мировых судей г. Калининграда для принятия мер административного воздействия, по итогам рассмотрения которых в отношении юридических лиц вынесено штрафов на 12 000 рублей, по одному рассмотренному протоколу вынесено предупреждение.

По пяти фактам неисполнения требований выданных предписаний в установленные сроки также составлены протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 19.5 КоАП РФ, направленные в адрес мировых судей г. Калининграда для принятия мер административного воздействия, по итогам рассмотрения которых в отношении юридических лиц вынесено штрафов на 30 000 рублей, по двум протоколам вынесены решения о прекращении производства по делу в связи с истечением срока привлечения к административной ответственности.

В свою очередь, по двум выданным предписаниям по устранению выявленных нарушений требований жилищного законодательства было начато судебное производство в части признания данных предписаний незаконными. В 2016 году вынесены постановления об отмене выданных предписаний.

2016 год

Ежегодные плановые проверки в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не проводились.

Проведено 11 внеплановых проверок в отношении юридических лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, из них:

- 4 документарные проверки, в том числе 3 проверки повторно по исполнению ранее выданных предписаний;
- 7 выездных проверок, в том числе 5 проверок повторно по исполнению ранее выданных предписаний.

По итогам проверок выдано 3 предписания на устранение нарушений требований жилищного законодательства, из которых:

- по 2 выданным предписаниям выявленные нарушения устранены;
- по 1 выданному предписанию выявленные нарушения не устранены.

По одной проведенной проверке нарушений требований жилищного законодательства не выявлено.

По факту неисполнения требований выданного предписания в установленные сроки составлен протокол об административном правонарушении в соответствии со статьей 19.5 КоАП РФ, направленный в адрес мирового судьи г. Калининграда для принятия мер административного воздействия, по итогам рассмотрения которого вынесено решение о назначении штрафа в размере 10 000 рублей.

2017 год

Ежегодные плановые проверки в отношении граждан, юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей не проводились.

Внеплановые проверки в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей также не проводились ввиду отсутствия обращений по данному вопросу.

2018 год

Проведены одна плановая проверка в отношении юридического лица — товарищества собственников жилья и одна внеплановая проверка в отношении юридического лица — того же товарищества собственников жилья на предмет исполнения им в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего муниципальный жилищный контроль. Выявленные в результате проведения плановой проверки нарушения устранены, что подтверждено результатами проведения внеплановой проверки.

Иных проверок в рамках муниципального жилищного контроля в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не проводилось ввиду отсутствия обращений по данному вопросу.

2019 год (первое полугодие)

Контрольные мероприятия не осуществлялись ввиду отсутствия обращений от органов государственной власти, структурных подразделений администрации городского округа «Город Калининград», юридических, физических лиц по данному вопросу.

Плановые проверки также не проводились.

Исходя из динамики показателей за период 2015 года — первого полугодия 2019 года, реализация полномочий в рамках муниципального жилищного контроля не дает видимого эффекта, является нецелесообразной. Зачастую обращения граждан связаны с проверкой соблюдения условий договоров управления многоквартирным домом, то есть проверкой соблюдения лицензионных требований, что относится к полномочиям государственного жилищного надзора. В Калининградской области эти полномочия возложены на Министерство регионального контроля (надзора) Калининградской области.

6. Муниципальный контроль в области благоустройства территорий

В период 2015–2018 гг. полномочия по контролю за соблюдением правил благоустройства территории городского округа «Город Калининград» осуществлялись комитетом городского хозяйства в соответствии с КоАП РФ, Законом Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

С 2019 года соответствующие полномочия исполняются комитетом муниципального контроля администрации городского округа «Город Калининград», но уже в рамках осуществления муниципального контроля в области благоустройства территорий с соблюдением требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В то же время комитетом муниципального контроля исполняются полномочия по контролю за соблюдением правил благоустройства территории городского округа «Город Калининград» в рамках КоАП РФ, Закона Калининградской области от 12.04.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

2015 год

Проведено 6 954 контрольных мероприятия по соблюдению гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований правил благоустройства территории городского округа.

Выдано 4 571 предписание на устранение выявленных нарушений.

Составлено 1 007 протоколов об административных правонарушениях, материалы которых направлены в адрес Административно-технической инспекции (службы) Калининградской области для принятия мер административного воздействия.

По рассмотренным протоколам об административных правонарушениях в доход городского бюджета в виде штрафов поступило 11 373 400 рублей.

2016 год

Проведено 5 433 контрольных мероприятия по соблюдению гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований правил благоустройства территории городского округа.

Выдано 5 183 предписания на устранение выявленных нарушений.

Составлено 1 073 протокола об административных правонарушениях, материалы которых направлены в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области для принятия мер административного воздействия.

По рассмотренным протоколам об административных правонарушениях в доход городского бюджета в виде штрафов поступило 5 956 130 рублей.

2017 год

Проведено 14 656 контрольных мероприятий, направленных на выявление нарушений обязательных требований правил благоустройства территории городского округа.

Выявлено 6 512 нарушений обязательных требований, из них устранено на месте 1 813.

Выдано 3 256 предписаний на устранение выявленных нарушений.

Составлено 144 протокола об административных правонарушениях, материалы которых направлены в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области для принятия мер административного воздействия.

По рассмотренным протоколам об административных правонарушениях в доход городского бюджета в виде штрафов поступило 5 238 820 рублей.

В период с 11.02.2017 по 22.07.2017 мероприятия по составлению протоколов об административных правонарушениях не осуществлялись ввиду отсутствия соответствующих полномочий у ответственных должностных лиц — в этот период вносились изменения в статью 73 (Нарушение требований по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению эстетического состояния территории муниципальных образований Калининградской области, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления) Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях», устанавливающую ответственность за нарушения правил благоустройства территории городского округа.

2018 год

Проведено 11 023 контрольных мероприятия, направленных на выявление нарушений обязательных требований правил благоустройства территории городского округа.

Выявлено 6 174 нарушения обязательных требований, из них устранено на месте 3 701.

Направлено 2 386 информационных писем об устранении выявленных нарушений.

Составлено 87 протоколов об административных правонарушениях, материалы которых направлены в адрес Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области для принятия мер административного воздействия.

По рассмотренным протоколам об административных правонарушениях в доход городского бюджета в виде штрафов поступило 3 574 200 рублей.

2019 год (первое полугодие)

Мероприятия по контролю за соблюдением обязательных требований правил благоустройства территории городского округа осуществляются в соответствии с Порядком проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков, акваторий водоемов и расположенных на них объектов на территории городского округа «Город Калининград», утвержденным постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 24.12.2015 № 2104.

Проведено 178 плановых (рейдовых) осмотров территорий на предмет соблюдения гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований правил благоустройства территории городского округа.

В целях принятия мер по пресечению нарушений обязательных требований по результатам мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в адрес юридических лиц, индивидуальных предпринимателей направлено 319 предостережений.

В адрес граждан направлено 43 информационных письма об устранении выявленных нарушений.

В летний период 2019 года контроль за соблюдением правил благоустройства территории городского округа осуществлялся в соответствии с КоАП РФ, Законом Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

В рамках переданных на основании Закона Калининградской области от 01.07.2013 № 256 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 15.07.2019 № 659 определен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

По состоянию на 01.09.2019 в соответствии с Законом Калининградской области от 12.04.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» составлено 73 протокола об административных правонарушениях, а именно:

— абзацы 2, 4 части 1 статьи 73 (за ненадлежащее санитарное состояние территории) — 33 протокола (граждане — 12, должностные лица — 1, юридические лица — 20);

— абзац 9 части 1 статьи 73 (за незаконное размещение материалов рекламного и информационного характера) — 17 протоколов (граждане — 15, юридические лица — 2);

— абзац 10 статьи 73 (за парковку транспортных средств на газоне) — 21 протокол (все в отношении граждан);

— абзац 11 статьи 73 (за изменение фасада объекта капитального строительства без внесения соответствующих изменений в паспорт фасадов) — 2 протокола (все в отношении граждан).

По информации Министерства природных ресурсов и экологии Калининградской области (орган, уполномоченный на рассмотрение дел об административных правонарушениях по статье 73 Закона Калининградской области от 12.04.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях»), по состоянию на 01.09.2019 рассмотрено 36 протоколов об административных правонару-

шениях, составленных должностными лицами комитета муниципального контроля. По итогам рассмотрения 27 протоколов вынесены постановления о назначении штрафов, общая сумма которых составила 338 800 рублей. По 6 протоколам об административных правонарушениях производство прекращено (отсутствие состава административного правонарушения — 4 протокола; истечение срока давности привлечения к административной ответственности — 1 протокол; гражданин освобожден от административной ответственности по малозначительности — 1 протокол). По 3 протоколам об административных правонарушениях материалы возвращены на доработку (устранить выявленные недостатки не представилось возможным).

За несанкционированную торговлю на территории городского округа «Город Калининград» в период с 12.04.2019 (дата наделения полномочиями) по 01.09.2019 по части 1 статьи 59 (Торговля в местах, не отведенных для организации розничных рынков) Закона Калининградской области от 12.04.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» составлено 300 протоколов об административных правонарушениях (граждане — 295, ИП — 3, должностные лица — 1, юридические лица — 1).

По состоянию на 01.09.2019 мировыми судьями г. Калининграда рассмотрено 59 протоколов об административных правонарушениях, составленных в отношении граждан, в том числе:

- по 54 протоколам вынесены постановления о назначении штрафов в размере:
 - 4 000 рублей — 3 протокола;
 - 3 000 рублей — 49 протоколов;
 - 2 000 рублей — 2 протокола.

Общая сумма штрафов — 163 000 рублей;

- по 3 протоколам вынесены постановления о назначении административного наказания в виде устного замечания;
- по 2 протоколам вынесены постановления о возврате материалов на доработку, из них 1 постановление будет обжаловано в судебном порядке.

В рамках работы по выявлению рекламных конструкций, установленных и эксплуатируемых без действующего разрешения на установку и эксплуатацию рекламных конструкций, по состоянию на 01.09.2019 всего выдано предписаний на демонтаж рекламных конструкций — 121, добровольно исполнено — 56, срок не подошел — по 17, не исполнено — 48. Заключен муниципальный контракт на выполнение работ по демонтажу рекламных конструкций, установленных без действующего разрешения, которым предусмотрено до конца года произвести демонтаж 100 таких рекламных конструкций.

По состоянию на 01.09.2019 демонтировано 12 рекламных конструкций, из них рекламные вывески — 3; кассетоны — 2; настенные панно — 2; объемные буквы — 5.

В части работы по выявлению и пресечению фактов размещения материалов рекламного и информационного характера (афиши, объявления, листовки, плакаты и др.) с нарушением действующего законодательства по состоянию на 01.09.2019 демонтировано объявлений — 3 359, баннеров — 243, афиш — 150, штендеров — 139; в систему автоматического оповещения (автодозвон) включено 211 телефонных номеров абонентов-нарушителей, из которых 6-значных («городских») номеров — 71; 11-значных («мобильных») номеров — 140.

В рамках работы по выявлению, перемещению (вывозу), утилизации транспорта, непригодного к эксплуатации и имеющего признаки брошенного, по состоянию на 01.09.2019 проведено 110 контрольных мероприятий, по результатам которых:

- 28 транспортных средств признаков брошенных и непригодных к эксплуатации не имеют;
- 19 транспортных средств не обнаружено;

- 28 транспортных средств перемещено собственниками самостоятельно;
- по 6 транспортным средствам ведется работа с собственниками по добровольному перемещению;
- по 19 транспортным средствам направлены запросы в УГИБДД УМВД России по Калининградской области для установления личности собственников данных автомобилей;
- по 10 транспортным средствам направлены информационные письма в адрес собственников о добровольном перемещении автомобилей.

Завершаются работы по организации специализированного пункта временного хранения брошенных транспортных средств на земельном участке, предоставленном на праве постоянного бессрочного пользования муниципальному казенному предприятию «Калининград-ГорТранс» городского округа «Город Калининград». Готовится к заключению муниципальный контракт, которым до конца 2019 года будет предусмотрено переместить (вывезти) 15 транспортных средств, непригодных к эксплуатации и имеющих признаки брошенных. Данная работа администрацией городского округа «Город Калининград» ранее фактически не проводилась.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ОМСКА



Подгорбунских Андрей Владимирович,
заместитель Мэра города Омска, директор департамента
правового обеспечения и муниципальной службы
Администрации города Омска, кандидат юридических наук

Под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Правовой основой такой деятельности являются Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ). Руководствуясь положениями пункта 1 части 2 статьи 6 Закона № 294-ФЗ, постановлением Администрации города Омска от 09.03.2017 № 200-п утвержден перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления города Омска, уполномоченных на их осуществление (далее – Перечень). В соответствии с Перечнем в настоящее время Администрацией города Омска осуществляются следующие виды муниципального контроля:

- 1) муниципальный земельный контроль;
- 2) муниципальный контроль за состоянием благоустройства на территории города Омска;
- 3) муниципальный лесной контроль;
- 4) муниципальный жилищный контроль;
- 5) муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах города Омска;
- 6) муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения города Омска.

Приоритетными для Администрации города Омска видами муниципального контроля являются муниципальный жилищный контроль и муниципальный земельный контроль. В соответствии с частью 1 статьи 6 Закона № 294-ФЗ, наделяющей органы местного самоуправления, полномочиями по самостоятельному определению структурных подразделений органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, пол-

номочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий, Администрацией города Омска на осуществление функций по муниципальному контролю уполномочены следующие структурные подразделения (далее – уполномоченные органы):

- 1) администрации административных округов города Омска;
- 2) департамент имущественных отношений Администрации города Омска;
- 3) департамент городского хозяйства Администрации города Омска.

Координацию деятельности структурных подразделений Администрации города Омска по осуществлению муниципального контроля на территории города Омска в соответствии с постановлением Администрации города Омска от 09.04.2013 № 371-п осуществляет управление административной практики и муниципального контроля Администрации города Омска (далее – управление). Под координацией деятельности структурных подразделений Администрации города Омска по осуществлению муниципального контроля понимается организация работы по:

- 1) подготовке и утверждению ежегодного плана проведения Администрацией города Омска плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органом муниципального контроля города Омска;

- 2) обобщению сведений об осуществлении Администрацией города Омска муниципального контроля по утвержденной форме федерального статистического наблюдения;

- 3) обобщению сведений, необходимых для подготовки докладов об осуществлении Администрацией города Омска муниципального контроля и об эффективности такого контроля;

- 4) внесению информации в единый реестр проверок;

- 5) ведению перечня видов муниципального контроля и органов местного самоуправления города Омска, уполномоченных на их осуществление;

- 6) разработке программы профилактики нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- 7) обобщению региональной практики осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере с подготовкой рекомендаций в отношении уполномоченных органов;

- 8) оказанию консультационной помощи уполномоченным органам.

В своей деятельности управление подотчетно заместителю Мэра города Омска, директору департамента правового обеспечения и муниципальной службы Администрации города Омска.

Муниципальный жилищный контроль

В соответствии с частями 1, 4 статьи 4 Устава города Омска административно-территориальное устройство города Омска устанавливается Решением Омского городского Совета с учетом мнения населения внутригородских территорий. В свою очередь внутригородскими территориями являются городские административно-территориальные единицы (административные округа), образованные в целях организации управления городом Омском, на территории каждой из которых действуют территориальные органы Администрации города Омска.

Решением Омского городского Совета от 21.05.1997 № 334 «Об изменении административно-территориального устройства г. Омска» в настоящее время на территории города Омска образовано 5 административных округов:

- Центральный административный округ города Омска (ЦАО);
- Советский административный округ города Омска (САО);

- Кировский административный округ города Омска (КАО);
- Октябрьский административный округ города Омска (ОАО);
- Ленинский административный округ города Омска (ЛАО).

В соответствии с пунктом 3 Порядка организации и осуществления муниципального жилищного контроля на территории города Омска (далее – Порядок организации и осуществления МЖК), утвержденного постановлением Администрации города Омска от 29.12.2017 № 1406-п, органами местного самоуправления города Омска, уполномоченными на осуществление муниципального жилищного контроля на территории города Омска, являются самостоятельные структурные подразделения Администрации города Омска – администрации административных округов города Омска.

Положениями об администрациях административных округов города Омска установлено, что администрация административного округа города Омска рассматривает вопросы эксплуатации жилищного фонда, расположенного на территории округа. Таким образом, в основу реализации полномочий по осуществлению уполномоченными органами муниципального жилищного контроля положен принцип территориальности и децентрализации, когда жилищные инспекторы проводят проверочные мероприятия в отношении управляющих организаций, осуществляющих управление муниципальным жилищным фондом, расположенным на территории соответствующего административного округа.

Пунктом 10 Порядка организации и осуществления МЖК установлено, что перечень должностных лиц, осуществляющих муниципальный жилищный контроль, определяется правовым актом руководителя уполномоченного органа, а функциональные обязанности муниципальных жилищных инспекторов устанавливаются их должностными инструкциями. По состоянию на 01.07.2019 на осуществление муниципального жилищного контроля на территории города Омска уполномочено 11 должностных лиц:

- администрация САО – 4 штатные единицы;
- администрация ОАО – 2 штатные единицы;
- администрация ЛАО – 1 штатная единица;
- администрация КАО – 2 штатные единицы;
- администрация ЦАО – 2 штатные единицы.

Численный состав жилищных инспекторов уполномоченного органа находится в прямой зависимости от площади административного округа, плотности застройки и наличия в ней муниципального жилищного фонда. Принцип территориальности и децентрализации при осуществлении муниципального жилищного контроля на территории города Омска имеет как свои очевидные положительные моменты, так и минусы.

В качестве положительного момента можно рассматривать тесное взаимодействие и постоянный оперативный контакт муниципальных жилищных инспекторов с управляющими организациями, осуществляющими управление муниципальным жилищным фондом, расположенным на территории соответствующего административного округа. Очевидным минусом указанного подхода являются вопросы, возникающие при формировании ежегодного плана плановых проверок, предусмотренного статьей 9 Закона № 294-ФЗ.

Учитывая регулярно продлеваемый мораторий на проведение плановых проверочных мероприятий в отношении субъектов малого предпринимательства, в то время как подавляющее большинство управляющих организаций включено в Реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, а также то, что муниципальный жилищный фонд, находящийся в управлении управляющих организаций, расположен, как правило, в границах смежных административных округов, определить управляющую организацию, осуществляющую управление муниципальным жилищным фондом,

расположенным в границах только одного административного округа, является весьма затруднительным.

Внеплановые контрольные мероприятия в рамках муниципального жилищного контроля осуществляются по основаниям, предусмотренным частью 4.2 статьи 20 Жилищного кодекса РФ и частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ. При проведении внеплановых контрольных мероприятий в рамках муниципального жилищного контроля соблюдение принципа территориальности и децентрализации не вызывает никаких сложностей, так как проверки проводятся муниципальными жилищными инспекторами того административного округа, в котором расположен муниципальный жилищный фонд, собственник которого обратился в уполномоченный орган.

Системный анализ действующего законодательства в жилищной сфере показывает, что в настоящее время законодателем выделяется три самостоятельных вида контроля в области жилищных отношений – лицензионный контроль, государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль. Вопрос разграничения лицензионного контроля, государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля в разрезе определения объема полномочий органов местного самоуправления при осуществлении муниципального жилищного контроля представляется дискуссионным.

Предметом проведения проверок, как в рамках муниципального жилищного контроля, так и в рамках государственного жилищного надзора и лицензионного контроля, являются одни и те же обязательные требования, установленные в отношении жилищного фонда федеральными законами. Вместе с тем государственный жилищный надзор и лицензионный контроль по объему полномочий намного шире, чем муниципальный жилищный контроль, так как осуществляются в отношении жилищного фонда независимо от формы собственности.

Но понятие муниципальный жилищный контроль не охватывается и не поглощается понятиями лицензионный контроль и государственный жилищный надзор, так как предусматривает осуществление проверочных мероприятий за соблюдением обязательных требований, установленных в отношении только муниципального жилищного фонда. Введя Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 255-ФЗ с 1 мая 2015 года лицензирование деятельности управляющих организаций по управлению многоквартирными домами, законодатель установил запрет на осуществление государственного жилищного надзора в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на ее осуществление. Прямого запрета на осуществление проверочных мероприятий в рамках муниципального жилищного контроля в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД на основании лицензии на ее осуществление, законодателем не установлено. Данная позиция закреплена в Определении Верховного Суда РФ от 29.09.2017 № 303-КГ17-13604 по делу № А73-14241/2016.

Однако в Определении Верховного Суда РФ от 12.07.2019 № 309-ЭС19-9905 по делу № А60-26544/2018 указано, что правовые основания для проведения проверок в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД на основании лицензии, у органов местного самоуправления возникают только после наделения органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии.

Таким образом, сложившаяся судебная практика по данному вопросу также не позволяет сделать однозначный вывод о правомочности осуществления органами

муниципального жилищного контроля проверочных мероприятий в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД на основании лицензии на ее осуществление. Возможным путем решения указанного вопроса представляется внесение соответствующих изменений в часть 7 статьи 20 Жилищного кодекса РФ, а именно законодательное закрепление запрета на осуществление проверочных мероприятий в рамках муниципального жилищного контроля в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД на основании лицензии на ее осуществление.

Введение подобного запрета позволит не только устранить дублирование функций органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, но и закрепить эти функции за органами, наделенными полномочиями как по выявлению нарушений обязательных требований в отношении жилищного фонда независимо от его принадлежности, так и привлечению к ответственности за данные нарушения.

Муниципальный земельный контроль

В соответствии с пунктом 4 Порядка осуществления муниципального земельного контроля на территории города Омска (далее – Порядок осуществления МЗК), утвержденного постановлением Администрации города Омска от 28.12.2017 № 1402-п, органами местного самоуправления города Омска, уполномоченными на осуществление муниципального земельного контроля на территории города Омска, являются самостоятельные структурные подразделения Администрации города Омска – администрации административных округов города Омска и департамент имущественных отношений Администрации города Омска в части компетенции, определенной положениями об указанных структурных подразделениях Администрации города Омска (см. рис. 18).

Муниципальный земельный контроль на территории города Омска

Администрации административных округов города Омска	Департамент имущественных отношений Администрации города Омска
<p>Муниципальный земельный контроль за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации, законодательства Омской области, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством Омской области предусмотрена административная и иная ответственность, в отношении следующих объектов земельных отношений:</p> <ul style="list-style-type: none"> - земельных участков, занятых объектами индивидуального жилищного строительства, гаражными кооперативами и иными гаражными объединениями, капитальными гаражами, металлическими и сборными железобетонными гаражными боксами, погребями; - земельных участков, предоставленных для строительства объектов индивидуального жилищного строительства. 	<p>Муниципальный земельный контроль за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства Омской области, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством Омской области предусмотрена административная и иная ответственность, за исключением объектов земельных отношений, муниципальный земельный контроль в отношении которых осуществляют администрации административных округов города Омска.</p>

Рис. 18. Схема органов управления муниципального земельного контроля.

По состоянию на 01.07.2019 на осуществление муниципального земельного контроля на территории города Омска уполномочено 30 должностных лиц:

- администрация САО – 6 штатных единиц;
- администрация ОАО – 7 штатных единиц;
- администрация ЛАО – 3 штатные единицы;
- администрация КАО – 3 штатные единицы;
- администрация ЦАО – 2 штатные единицы;
- департамент имущественных отношений Администрации города Омска – 9 штатных единиц.

Статьей 17 Закона № 294-ФЗ предусмотрена обязанность должностного лица органа муниципального контроля в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, выдать предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. Вместе с тем статья 72 Земельного кодекса Российской Федерации не наделяет должностных лиц органа муниципального контроля полномочиями по выдаче обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также по осуществлению контроля за исполнением указанных предписаний в установленные сроки. Статьей 71 ЗК РФ эти полномочия отнесены к исключительной компетенции должностных лиц органов государственного земельного надзора.

Таким образом, весь объем полномочий органов муниципального земельного контроля сводится к указанной в части 5 статьи 72 ЗК РФ обязанности в случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства указать в акте проверки информацию о наличии признаков выявленного нарушения и направить копию указанного акта в орган государственного земельного надзора.

Принимая во внимание, что осуществление контроля за использованием земель в границах городского округа является одним из важнейших направлений контрольной деятельности муниципальных органов власти, представляется необходимым наделить органы муниципального земельного контроля полномочиями не только по выявлению признаков нарушений земельного законодательства, но и по выдаче обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных в результате проверок нарушений и контролю за их исполнением.

Иные контрольные функции органов местного самоуправления

Действующее законодательство наделяет органы местного самоуправления отдельными контрольными полномочиями, отнести которые к полноценному виду муниципального контроля, имеющего собственную регламентацию и порядок осуществления, трудно. Так, часть 1 статьи 7 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Закон № 171-ФЗ) наделяет органы местного самоуправления полномочиями в пределах своей компетенции осуществлять контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции.

Подпункт 10 пункта 2 статьи 16 Закона № 171-ФЗ устанавливает запрет на розничную продажу алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания на территориях, прилегающих к

определенным зданиям, строениям, сооружениям, помещениям. Границы прилегающих территорий, указанных в подпункте 10 пункта 2 статьи 16 Закона № 171-ФЗ, определяются органами местного самоуправления. Нарушение установленных органами местного самоуправления границ территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, влечет административную ответственность по части 3 статьи 14.16 КоАП РФ.

Учитывая отсутствие регламентации и порядка осуществления указанной контрольной функции, отнести ее к муниципальному контролю в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а равно как и к муниципальному контролю за исполнением муниципальных правовых актов, представляется весьма затруднительным. Похожая ситуация с правилами использования водных объектов общего пользования.

Часть 5 статьи 27 Водного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области водных отношений относит установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории городского округа, для личных и бытовых нужд, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, и информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территории городского округа.

Правила использования водных объектов общего пользования, расположенных на территории муниципального образования городского округ город Омск Омской области, для личных и бытовых нужд (далее – Правила), утверждаются органами местного самоуправления. Названными Правилами органы местного самоуправления устанавливают запрет на купание при отсутствии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта общего пользования.

Нарушение установленного Правилами запрета на купание влечет административную ответственность, установленную на уровне субъекта Российской Федерации. Отнести данный вид контрольной деятельности к муниципальному контролю за использованием водных объектов общего пользования, а равно как и к муниципальному контролю за исполнением муниципальных правовых актов, представляется спорным.

Аналогичная ситуация с контрольными функциями муниципалитетов за торговлей в местах, не установленных для этого органами местного самоуправления, контролем за соблюдением установленных органами местного самоуправления правил в сфере организации похоронного дела и т.д. Возможным путем решения рассматриваемого вопроса представляется закрепление в законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», разработанном Минэкономразвития России и проходящим в настоящее время процедуру оценки регулирующего воздействия, контрольной деятельности муниципалитетов, не имеющей регулирования профильным законодательством, как отдельного вида контрольной деятельности органов местного самоуправления.

Расширение полномочий органов местного самоуправления при осуществлении контрольной деятельности

Как уже отмечалось выше, под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по проверке соблюдения на территории муниципального образования требований, установленных муниципальными право-

выми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Вместе с тем практика наделения органов муниципального контроля правом составления протоколов об административных правонарушениях и рассмотрения дел об административных правонарушениях носит разрозненный эпизодический характер, хотя и должна бы являться логическим дополнением полномочий по выявлению признаков нарушений требований законодательства и по выдаче обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных в результате проверок нарушений и контролю за их исполнением.

Согласно части 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. В рамках реализации указанных полномочий субъекты Российской Федерации своими законами наделяют должностных лиц органов местного самоуправления правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями КоАП РФ, при осуществлении муниципального контроля.

Вместе с тем в настоящее время формируется судебная практика, согласно которой органы местного самоуправления, осуществляющие мероприятия в рамках муниципального контроля, даже при наличии соответствующего закона субъекта Российской Федерации могут составлять протоколы только о тех административных правонарушениях, которые прямо предусмотрены частью 7 статьи 28.3 КоАП РФ (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2017 № 301-АД16-19395 по делу № А82-3618/2016).

Позиция Верховного Суда Российской Федерации основана на том, что часть 7 статьи 28.3 КоАП РФ по отношению к части 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ является специальной нормой, вступившей в силу позднее, в связи с чем законом субъекта Российской Федерации должностные лица органов местного самоуправления могут быть наделены только правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 19.4, статьями 19.4.1, частями 1, 31, 32 статьи 19.5, статьей 19.7 КоАП РФ, при осуществлении муниципального контроля, а об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14 – 15.15.16, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частями 20 и 20.1 статьи 19.5, статьями 19.6 и 19.7 КоАП РФ, – при осуществлении муниципального финансового контроля.

Решение указного вопроса возможно путем корректировки редакции части 7 статьи 28.3 КоАП РФ. Соответствующий проект Федерального закона № 565542-7 «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» внесен 15.10.2018 в Государственную Думу Законодательным Собранием Вологодской области.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАКТИКА: РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РАЗНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ НАВЕДЕНИЯ ПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ НИЖНЕГО НОВГОРОДА



Соловьев Иван Михайлович, начальник управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода

Капустина Наталья Александровна, начальник отдела муниципального контроля и финансово-экономического обеспечения управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода

Муниципальное образование город Нижний Новгород является городским округом, городом областного значения, расположен на слиянии рек Оки и Волги. Площадь территории города - 46 524,54 га, по данным Росстата, население города на 1 января 2019 года составляет 1 261 823 человек. Данный город входит в десятку крупнейших городов России.

В 2010 году наиболее остро перед властями города встала проблема благоустройства и обеспечения чистоты территории города. Бесконтрольность и безнаказанность хозяйствующих субъектов в области благоустройства приводила к захлапыванию территории города мусором, разрушению фасадов зданий, неконтролируемому и хаотичному распространению рекламы и так далее. Город тратил колоссальные бюджетные средства на уборку территории. Аномально обильные осадки зимой 2010 года привели к коллапсу на автодорогах, снег подрыдчиками не вывозился.

Все это негативным образом отражалось на внешнем облике столицы ПФО и создавало негативное впечатление от города с богатейшей историей, омрачало его уникальную природную и архитектурную красоту. Туристический поток был на недопустимо низком уровне для города с многовековой историей.

В те годы вопрос контроля за состоянием благоустройства осуществлялся государственным органом исполнительной власти Правительства Нижегородской области - Инспекцией административно-технического надзора Нижегородской области. Служащие данного органа были уполномочены возбуждать административные дела за правонарушения в области благоустройства, установленные Кодексом Нижегородской области об административных правонарушениях. Основанием для возбуждения дела служили материалы фиксации нарушений, передаваемые от муниципального казенного учреждения «Административно-техническая инспекция по благоустройству города Нижнего Новгорода».

Руководство города, понимая, что существующий механизм контроля не дает

ощутимых результатов в улучшении внешнего облика города, вышло с инициативой к Губернатору Нижегородской области о представлении городу областного значения государственных полномочий по возбуждению административных дел в сфере благоустройства, а также предоставления права создавать коллегиальные органы, уполномоченные на рассмотрение данной категории административных дел – административные комиссии.

Инициатива нашла понимание у Губернатора и 4 августа 2011 года Законом Нижегородской области № 91-З «Об административных комиссиях в Нижегородской области и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях» названные полномочия были предоставлены Нижнему Новгороду. В структуре администрации города было создано управление административно-технического и муниципального контроля, в подчинение которого было передано МКУ «Административно-техническая инспекция по благоустройству города Нижнего Новгорода».

Также постановлением администрации города Нижнего Новгорода в каждом районе города были созданы административные комиссии и утвержден регламент их работы. На рисунках 19-22 приводятся статистические показатели работы управления, начиная с 2012 года по настоящее время.

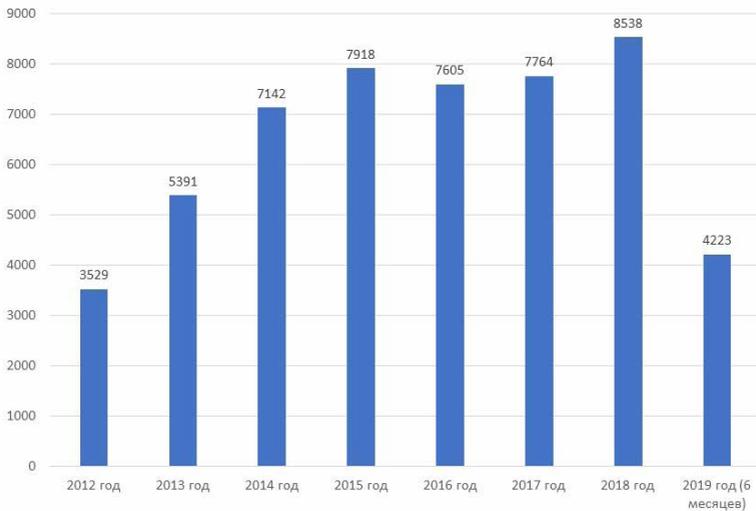


Рис. 19. Сведения о количестве протоколов, составленных управлением административно-технического и муниципального контроля за нарушения в сфере благоустройства.

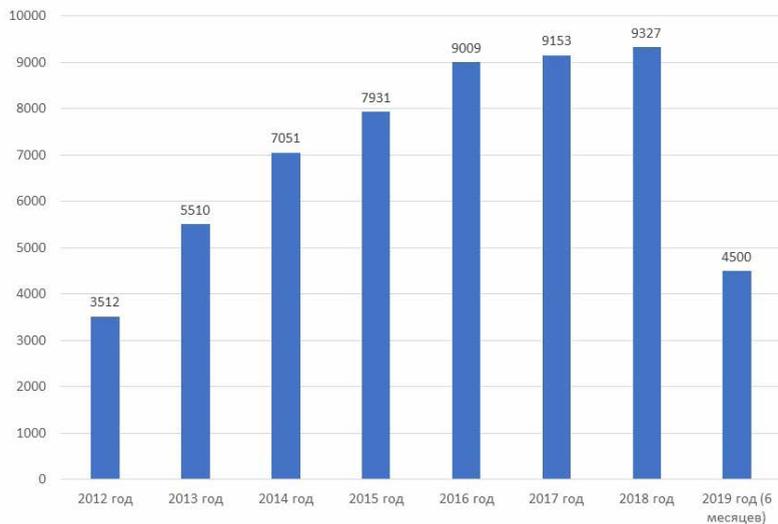


Рис. 20. Сведения о количестве постановлений, вынесенных административными комиссиями города Нижнего Новгорода за правонарушения в сфере благоустройства.

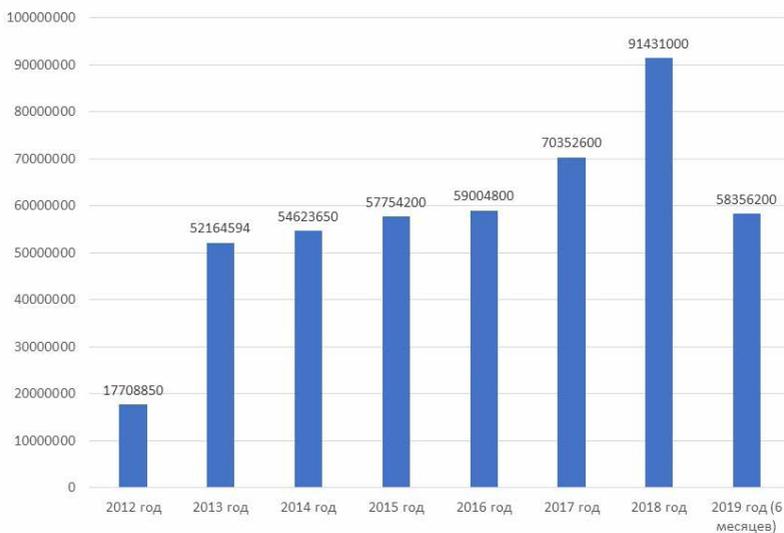


Рис. 21. Сумма назначенных административных штрафов за правонарушения в сфере благоустройства.

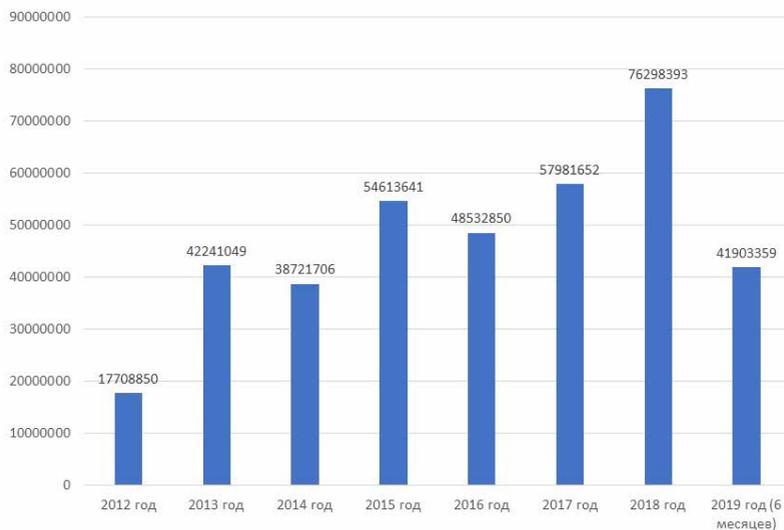


Рис. 22. Сумма оплаченных административных штрафов за правонарушения в сфере благоустройства.

Наиболее часто встречающиеся правонарушения в сфере благоустройства представлены в табл.10.

Табл.10. Сведения о количестве составленных протоколов об административных правонарушениях.

Статья КоАП	Состав правонарушения	Количество составленных протоколов	
		В абсолютной величине	В % от общего количества
ст. 3.1	нарушение требований к надлежащему состоянию и содержанию объектов	4149 протоколов	44,4%
ст.3.8	размещение транспортных средств на газонах	1387 протокола	14,8%
3.3	несанкционированное размещение объявлений	1127 протоколов	12%
ст.2.5, 2.11	нарушения в сфере торговой деятельности	759 протоколов	8,1%
ст. 3.5	нарушения правил производства земляных работ	1087 протокола	11,6%

ст.3.9	ненадлежащее содержание нежилых зданий	426 протоколов	4,5%
иные нарушения		392 протоколов	4,2%

Наделение правом администрирования доходов бюджета, поступающих от административных штрафов в сфере благоустройства, подведомственного управлению учреждения позволило отслеживать поступление административных штрафов в бюджет города и своевременно принимать меры принуждения (составление протоколов по статье 20.25 КоАП РФ (за неуплату административных штрафов в срок)) и работать по принудительному взысканию неоплаченных штрафов со службой судебных приставов.

В результате работы управления ситуация в городе стала меняться в лучшую сторону. Хозяйствующие субъекты стали внимательнее относиться к внешнему облику объектов и элементов благоустройства, своевременно принимать меры к их надлежащему содержанию, ремонту и обслуживанию. Положительный опыт и успехи управления вдохновили руководство города создать отдельное структурное подразделение в составе администрации, уполномоченное на осуществление функции муниципального контроля. Целью создания данного управления было:

1. Решить вопрос с самозахватами городских земель, государственная собственность на которые не разграничена, либо земель, находящихся в муниципальной собственности, с нецелевым использованием земельных участков и так далее.
2. Усилить контроль за муниципальными жилым фондом, лесами, дорогами.
3. Навести порядок с уличной нестационарной торговлей в городе.

В 2014 году было создано управление муниципального контроля, которое осуществляло муниципальный земельный контроль, муниципальный жилищный контроль, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автодорог местного значения, муниципальный торговый контроль, муниципальный лесной контроль. Однако в связи с отсутствием существенных результатов и низкими показателями по истечении двух лет управление было сокращено до отдела, который вошел в состав управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода.

Статистика отдела муниципального контроля за последние три года имеет определенную положительную динамику, однако не может сравниться с показателями в сфере благоустройства (см. табл. 11-13).

В таблице 14 приводятся сведения о количестве проведенных проверок по отдельным видам муниципального контроля, осуществляемого на территории Нижнего Новгорода.

Табл.14. Сведения о количестве проверок по отдельным видам муниципального контроля.

Вид контроля	2017	2018 год	1-е полугодие 2019 года
Жилищный контроль	133	195	90
Дорожный контроль	36	38	13
Торговый контроль	1	-	1
Земельный контроль	518	259	203
Лесной контроль	1	-	-

Из таблицы 11 мы видим, что в 2017 году в ходе контрольных мероприятий по муниципальному контролю выявлено 427 нарушений, из них по земельному контролю – 329 нарушений, по жилищному контролю – 89 нарушений. Вместе с тем в сфере благоустройства в 2017 году выявлено 9153 нарушения (см. рис. 19). В 2018 году по муниципальному контролю выявлено 263 нарушения (см. табл. 12), из них по земельному контролю - 161 нарушение, по жилищному контролю - 101 нарушение, по дорожному контролю - 1 нарушение. В 2018 году по благоустройству выявлено 9327 нарушений (см. рис. 19). В 2019 году за 6 месяцев по муниципальному контролю выявлено 161 нарушение (см. табл. 13), из них по земельному контролю – 123 нарушения, по жилищному контролю – 35 нарушений, по дорожному контролю – 3 нарушения. В 2019 году за 6 месяцев по благоустройству выявлено 4500 нарушений (см. рис. 19). Таким образом, результаты анализа статистических данных свидетельствуют о том, что в 2017, 2018 гг. и 1-ом полугодии 2019 г. в рамках муниципального контроля выявляется несоизмеримо меньше нарушений, чем в рамках административной практики. При этом в действительности правонарушений в тех сферах, где осуществляется муниципальный контроль, не меньше, чем в сфере благоустройства.

По нашему мнению, причиной подобной ситуации служит необходимость работы органа муниципального контроля в рамках Федерального закона № 294-ФЗ. Дело в том, что данный закон создавался исключительно для защиты интересов бизнес-сообщества, порой в ущерб публичным интересам. В качестве негативного примера можно привести следующее. Юридическое лицо незаконно (самовольно) установило ограждение земельного участка, в два раза превысив площадь участка, предоставленного ему в собственность, много лет использует незаконно земли и не платит ни налогов, ни арендных платежей.

По результатам аэрофотосъемки данный факт был выявлен, однако проверить данное юридическое лицо не представляется возможным, поскольку внеплановую проверку прокуратура отказывается согласовать, утверждая, что отсутствуют основания, предусмотренные статьей 10 Федерального закона № 294-ФЗ, а внести в план данное юридическое лицо невозможно, так как оно относится к субъектам малого и среднего бизнеса, в силу действующего моратория на проведение проверок в отношении подобных предприятий, установленного статьей 26.2 Федерального закона № 294-ФЗ.

Государственные органы, уполномоченные на принятие решений о возбуж-

дени административных производств и рассмотрении дел по материалам и актам органов муниципального контроля, в этом не заинтересованы. Проще найти любые предлоги, чтобы не возбуждать дело (порою абсурдные или формальные), чем нести персональную ответственность за составленный протокол либо рассмотренное дело.

Так, Управление Росреестра по Нижегородской области практикует следующее. Орган муниципального контроля, проверив земельный участок, у которого 4-5 совладельцев, и выявив нарушение (например, самозахват), в отношении каждого собственника выносит акт по результатам проверки и направляет их в Управление Росреестра по Нижегородской области. Государственные инспектора по 4 собственникам выносят отказ в возбуждении за отсутствие события либо состава административного правонарушения, а одного привлекают. Мотивируя это тем, что по остальным отсутствуют доказательства нарушения с их стороны, даже если они там проживают или прописаны. Такое утверждение основывается на письменных объяснениях собственников, что они не виноваты.

Таких негативных примеров масса, это происходит именно по причине незаинтересованности в исходе дела у государственных инспекторов. А у органа муниципального контроля отсутствуют рычаги воздействия на данную негативную практику. Законодатель не предусмотрел возможности оспорить решения, принимаемые должностными лицами государственных органов по материалам органа муниципального контроля. В результате муниципальные инспекторы готовят массу бумаг, осуществляют выезды, осмотры, привлекают экспертов, а в итоге никаких действенных мер к виновным лицам не принимается.

Считаем, что при реформировании контрольно-надзорной деятельности законодателям необходимо учесть интересы и особенности муниципальных образований, максимально упростив для них процедуры, в разы снизив бесконечное количество составляемых бумаг при проведении проверки. Следует обязательно предоставить муниципальным инспекторам право возбуждать административные дела по фактам выявленных ими административных правонарушений, в том числе без проведения проверки, при наличии доказательств объективной стороны административного правонарушения (статья 28.1 КоАП РФ).

Проведение проверки и выдача предписаний фактически необходимы только в тех случаях, когда неисполнение обязательных требований, предусмотренных законодательством, не образует состава административного правонарушения в принципе, но при этом виновное лицо должно прекратить противоправное действие либо бездействие. Например, незаконная реконструкция дорожного полотна и присоединение объекта дорожного сервиса к муниципальной дороге не образуют состава административного правонарушения, но нарушают обязательные требования, установленные как федеральными, так и муниципальными правовыми актами.

Результаты анализа работы управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода свидетельствуют о том, что для эффективного решения вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления необходимо наделить не только обязанностями по их исполнению, но и полномочиями (правами) по контролю за их исполнением физическими, должностными и юридическими лицами на территории муниципального образования (мерами принуждения).

Практика показывает, что большую роль здесь играют полномочия по привлечению к административной ответственности за нарушение тех или иных правил, установленных органами местного самоуправления. Они наиболее востребованы при необходимости быстрого решения возникших проблем, выявления и устранения оче-

видных нарушений. Например, в сфере благоустройства, мелкорозничной торговли и тому подобному, где проведение длительных проверочных мероприятий по сбору доказательств не требуется. Полномочия по осуществлению муниципального контроля в этих случаях неэффективны, так как процедура проведения проверочных мероприятий, предусмотренных 294-ФЗ, не позволяет быстро и адекватно реагировать на подобные нарушения.

Вместе с тем в сфере земельных, жилищных и иных отношений, где нарушения не всегда очевидны и латентны, там, где для выявления события нарушения, установления лица, его совершившего, сбора необходимых доказательств требуется проведение проверочных мероприятий, специальных исследований, полномочия по осуществлению муниципального контроля необходимы. Однако действующее нормативно-правовое регулирование этой деятельности не в полной мере отвечает реалиям. Нам представляется, что должностные лица органов местного самоуправления вправе осуществлять эту деятельность не только на начальном этапе, но и доводить эту работу до логического конца, добиваться устранения нарушений и привлечения виновных к ответственности.

Кроме этого, необходимо отметить, что процесс проведения проверочных мероприятий слишком заформализован и требует упрощения. К сожалению, стремление защитить права узкого круга юридических лиц доминирует и попирает права более широких слоев населения, которые нарушаются этими юридическими лицами. На муниципальном уровне поиск баланса между этими конкурирующими ценностями особенно заметен. Необходимо четко разграничить деятельность по осуществлению муниципального контроля от деятельности по привлечению к административной ответственности за административные правонарушения (ст. 28.1 КоАП РФ). Принятие решения по осуществлению того или иного вида муниципального контроля должно быть правом, а не обязанностью органа местного самоуправления.

СХЕМА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ КОНТРОЛЕМ В ГОРОДЕ ХАНТЫ-МАНСИЙСКЕ



Марютин Теодор Вениаминович, заместитель
Главы города Ханты-Мансийска

Волошенюк Владимир Владимирович,
заместитель начальника управления муниципального кон-
троля Администрации города Ханты-Мансийска

В городском округе Ханты-Мансийск Ханты-Мансийского автономного округа - Югры органы, осуществляющие муниципальный контроль, а также юридическое управление курирует один руководитель, имеющий статус заместителя Главы города. Такая схема управления позволяет формировать у сотрудников необходимые профессиональные компетенции, обеспечивать взаимозаменяемость и при необходимости оперативно перераспределять вопросы по направлениям деятельности (см. рис. 23).



Рис. 23. Схема органов управления муниципального контроля города Ханты-Мансийска.

Управление муниципального контроля, помимо непосредственно осуществления муниципального контроля по указанным видам, проводит следующую работу:

1. В области земельных отношений:

- мониторинг территории города с целью обеспечения соблюдения собственниками, арендаторами земельных участков, землепользователями, землевладельцами установленного режима использования земельных участков в соответствии с градостроительным зонированием территории и Правилами землепользования и застройки;
- мониторинг своевременного выполнения обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, или их рекультивации после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, ведущихся с нарушением почвенного слоя, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных и собственных надобностей;
- мониторинг своевременного и качественного выполнения обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от водной эрозии, заболачивания, подтопления, переуплотнения, захламления, загрязнения и по предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель и вызывающих их деградацию;
- мониторинг наличия и сохранности межевых знаков границ земельных участков;
- выявление собственников недвижимого имущества на территории города Ханты-Мансийска, не имеющих документов о праве на землю, и принятие всех необходимых мер для оформления данных прав.

В 2018 году в области земельных отношений осуществлено более 840 профилактических (мониторинговых) мероприятий, в результате которых было выявлено и устранено в добровольном порядке 123 нарушения земельного законодательства.

2. В области жилищных отношений:

- мониторинг технического состояния и использования муниципального жилищного фонда, общего имущества в многоквартирных домах, своевременного выполнения работ по его содержанию и ремонту;
- мониторинг соблюдения правил пользования муниципальными жилыми (нежилыми) помещениями нанимателями и членами их семей, пользователями нежилых помещений, использования жилых (нежилых) помещений по целевому назначению и своевременной подготовки их к сезонной эксплуатации;
- мониторинг доведения уполномоченными органами до сведения собственников помещений в многоквартирных домах предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности.

В 2018 году в области жилищных отношений осуществлен мониторинг 64 муниципальных жилых помещений, в результате которого выявлено и устранено 8 нарушений жилищного законодательства. Осуществлена комиссия проверка готовности потребителей тепловой энергии в многоквартирных жилых домах, расположенных на территории города Ханты-Мансийска, к отопительному периоду 2018-2019 годов.

3. В области отношений, связанных с сохранностью автомобильных дорог и дорожной инфраструктуры. В 2018 году осуществлен мониторинг 77 улиц и проездов на территории города, в результате выявлены и устранены 6 мест повреждения дорожного покрытия.

4. В области соблюдения Правил благоустройства. В 2018 году на территории города осуществлено 1055 мониторинговых мероприятий, в результате которых выявлено и устранено в добровольном порядке 812 нарушений обязательных требований Правил благоустройства территории города.

5. Административная практика. Должностные лица управления муниципаль-

ного контроля постановлением Администрации города наделены полномочиями по составлению административных протоколов по отдельным статьям Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 102-оз от 11.06.2010 «Об административных правонарушениях». В 2018 году составлено 457 административных протоколов (в 2017 году – 320 протоколов). Более подробная информация об этом представлена в табл. 15.

Табл.15. Сведения о количестве протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 102-оз от 11.06.2010 «Об административных правонарушениях», составленных должностными лицами управления муниципального контроля в 2017-2018 годах.

статья Закона	Содержание статьи	Количество протоколов в 2017 году	Количество протоколов в 2018 году
Ст.10	Нарушение тишины и покоя граждан	64	233
Ст.15	Нарушение общепризнанных правил поведения	0	2
Ст.20.1	Нарушение требований нормативных правовых актов автономного округа при выгуле собак	10	41
Ст.23	Размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой, а также рисунков и надписей вне установленных для этих целей мест	52	40
Ст.27	Загрязнение либо засорение территорий общего пользования	6	19
Ст.28	Выпас сельскохозяйственных животных и домашней птицы вне установленных мест	1	3
Ст.29	Нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа требований по поддержанию эстетического состояния территорий поселений, городских округов	93	61
Ст.30	Нарушение правил благоустройства территорий	93	58
Ст.35	Оставление автотранспортных средств на хозяйственных площадках или в непосредственной близости от них, затрудняющее работу ассенизаторных, мусоросборочных машин, иных коммунальных и специальных служб	1	0

Приведенные в табл. 15 сведения показывают, что в основном это правонарушения в сфере:

- общественного порядка и безопасности (нарушение тишины и покоя граждан, нарушение общепризнанных правил поведения, нарушение требований нормативных правовых актов автономного округа при выгуле собак) – 276 протоколов (в 2017 году – 74 протокола);

- благоустройства, озеленения территорий, содержания зданий и сооружений (размещение объявлений и иной информации, не являющейся рекламой в неустановленных местах, выпас скота и домашней птицы вне установленных мест, хранение и складирование строительных материалов на прилегающих к индивидуальным жилым домам территориях, нарушение правил благоустройства территорий) - 181 протокол (в 2017 году – 246 протоколов).

Вышесказанное означает, что все сотрудники управления муниципального контроля занимаются не только муниципальным контролем в узком смысле (в том смысле, что понимается в Федеральном законе № 131-ФЗ), но и активно применяют другие имеющиеся в их арсенале инструменты воздействия, позволяющие обеспечить оперативное, эффективное и результативное наведение порядка на территории Ханты-Мансийского городского округа.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ, НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКА



**Кузюк Андрей Евгеньевич, председатель комитета
экспертизы и контроля мэрии города Новосибирска**

Муниципальный контроль в г. Новосибирске создавался во исполнение Федерального закона № 294-ФЗ. Первым в 2009 г. Решением Совета депутатов города Новосибирска образован муниципальный земельный контроль, в дальнейшем появлялись и иные виды контроля (см. табл. 16).

Табл.16. Сведения о видах муниципального контроля, осуществляемых на территории Новосибирска.

Дата принятия решения о создании	Вид муниципального контроля
28.10.2009 № 1441	Муниципальный земельный контроль
23.12.2009 № 1504	Муниципальный лесной контроль
25.04.2012 № 585	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения
25.04.2012 № 586	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей (исключен в 2014 году)
19.09.2012 № 678	Муниципальный жилищный контроль

Поскольку контрольные службы создавались на базе отраслевых подразделений, решения о создании специальной службы не принималось, вопросы организации работы и подготовки сводных отчетов изначально возлагались на руководителя департамента земельных и имущественных отношений. Специально создавалось только управление муниципальной жилищной инспекции, которое в настоящее время сокращено до размеров комитета. Удалось организовать работу служб земельного и жилищного контроля, сложнее оказалось организовать контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения – предмет постоянной заботы департамента транспорта, производственный контроль работы эксплуатационных подразделений управления благоустройства и других муниципальных предприятий и учреждений, и лесного контроля (поскольку всего два объекта проверки, то работает через три года на четвертый). Подобная организация оправдала себя не в полной мере и в 2015 году функции по организации работы муниципального контроля были возложены на департамент организационно-контрольной работы, в частности, на комитет экспертизы и контроля мэрии.

Комитет собирает из отраслевых департаментов предложения в план работы, контролирует его своевременное исполнение, собирает данные для подготовки отчётов о работе, размещает отчёты в ГАС «Управление». Дисциплину контролёров удалось подтянуть.

В настоящее время постановлением мэрии города Новосибирска от 06.11.2012 № 11185 (ред. от 25.10.2017) «Об утверждении перечня муниципальных функций по осуществлению муниципального контроля мэрией города Новосибирска» утверждены следующие виды муниципального контроля: муниципальный земельный контроль; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения. Система управления органами муниципального контроля является довольно сложной и сформированной по отраслевому принципу (см. рис. 24).



Рис. 24. Схема управления органами муниципального контроля мэрии города Новосибирска

На департамент земельных и имущественных отношений мэрии города Новосибирска возложена обязанность по осуществлению от имени мэрии **муниципального земельного контроля**. Мероприятия по организации и проведению проверок осуществляет подразделение департамента - отдел муниципального земельного контроля управления по земельным ресурсам мэрии города Новосибирска. Муниципальный земельный контроль проводится в форме проверок (плановых и внеплановых) соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, требований федеральных законов, законов Новосибирской области, муниципальных правовых актов города Новосибирска по вопросам использования земель. Плановые (рейдовые) осмотры, обследования земельных участков проводят территориальные органы мэрии на основании плановых рейдовых заданий.

На департамент энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города

возложена обязанность по осуществлению от имени мэрии **муниципального лесного контроля** и **муниципального жилищного контроля**. Проведение проверок по муниципальному лесному контролю осуществляет структурное подразделение департамента – отдел охраны окружающей среды.

Муниципальный лесной контроль проводится в форме проверок (плановых и внеплановых) соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, требований федеральных законов, законов Новосибирской области, муниципальных правовых актов города Новосибирска по вопросам использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов на территории города Новосибирска.

Проведение проверок **по муниципальному жилищному контролю** осуществляет структурное подразделение департамента - комитет муниципальной жилищной инспекции мэрии города Новосибирска. Муниципальный жилищный контроль проводится в форме проверок (плановых и внеплановых) соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами Новосибирской области в области жилищных отношений и отношений по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, а также принятыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами города Новосибирска, в том числе требований к:

- использованию жилого помещения по назначению;
- сохранности жилого помещения;
- обеспечению надлежащего состояния жилого помещения;
- порядку переустройства и перепланировки жилых помещений;
- своевременности и полноте внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

На департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска возложена обязанность по осуществлению от имени мэрии **муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения (далее - дорожный контроль)**. Проведение проверок осуществляло структурное подразделение департамента - производственный отдел главного управления благоустройства, озеленения и правового обеспечения мэрии города Новосибирска. В целях исполнения законодательства, в соответствии с постановлением мэрии города Новосибирска от 01.11.2018 № 3938 «О структуре департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска», производственный отдел главного управления благоустройства, озеленения и правового обеспечения мэрии города Новосибирска переименован в отдел муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог.

Муниципальный дорожный контроль проводится в форме проверок (плановых и внеплановых) соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, требований федеральных законов, законов Новосибирской области, муниципальных правовых актов города Новосибирска по вопросам обеспечения сохранности автомобильных дорог местного значения.

Основные и вспомогательные функции структурных подразделений мэрии, осуществляющих все виды муниципального контроля:

1. Организация и осуществление муниципального контроля:
 - подготовка и утверждение ежегодных планов проведения плановых проверок;
 - принятие решения о проведении проверки и подготовка к проведению проверки;

- подготовка приказа начальника департамента о проведении плановой (внеплановой) проверки;

- согласование проведения внеплановой проверки с органами прокуратуры (в случае необходимости в соответствии с законодательством);

- уведомление субъекта проверки о проведении проверки (плановой, внеплановой);

- проведение проверки (документарной или выездной) и составление по результатам акта проверки;

- принятие мер при выявлении нарушений в деятельности субъекта проверки.

2. Подготовка статистической и другой отчетности по формам, утвержденным в установленном порядке.

3. Участие в разработке проектов муниципальных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

4. Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок.

5. Обеспечение доступа к информации о деятельности структурного подразделения мэрии, организация работы с запросами пользователей информацией в соответствии с требованиями Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

6. Осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации работы по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности.

7. Обеспечение в пределах своей компетенции защиты сведений, составляющих охраняемую законом тайну.

8. Осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Новосибирской области.

С 2003 года мэрия руководствуется положениями закона НСО «Об административных комиссиях в НСО» и «Об административных правонарушениях в НСО». Полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях наделены более 250 человек.

Финансирование деятельности осуществляется за счет бюджета города Новосибирска. Мэрией города Новосибирска в 2018 году финансовое обеспечение исполнения функций по осуществлению муниципального контроля осуществлялось в рамках сметы ассигнований департамента земельных и имущественных отношений мэрии города Новосибирска, департамента энергетики, жилищного и коммунального хозяйства города, департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса города мэрии города Новосибирска.

Объем финансовых средств на выполнение функций по муниципальному контролю в 2018 году составил 10948,8 тыс. рублей. Штатная численность работников, выполняющих функцию по муниципальному контролю, составляет 26 человек, из них:

- муниципальный земельный контроль – 10 человек;

- муниципальный жилищный контроль – 13 человек;

- муниципальный лесной контроль – 2 человека;

- муниципальный контроль за обеспечением сохранности дорог местного значения - 1 человек.

Следует отметить, что для специалистов, осуществляющих муниципальный лесной контроль и контроль за состоянием дорог местного значения, осуществление данного контроля является не единственной трудовой функцией. Фактическая числен-

ность работников, выполняющих функцию по муниципальному контролю, составляет 23 человека. В табл. 17 приводятся сведения о средней нагрузке на 1 работника по фактически выполненному в отчетный период объему функции муниципального контроля.

Табл.17. Сведения о средней нагрузке на 1 работника по видам муниципального контроля.

№ п/п	Вид муниципального контроля	Количество работников	Средняя нагрузка на одного работника
1.	Муниципальный земельный контроль	9 человек	0,1 проверки
2.	Муниципальный жилищный контроль (970 проверок, в том числе и предварительных)	13 человек	74,6 проверки
3.	Муниципальный лесной контроль (проверки не проводились)	2 человека	0 проверки
4.	Муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	1 человек	4 проверки

Особенностью системы управления органами муниципального контроля является наличие **комитета экспертизы и контроля мэрии города Новосибирска**. Комитет экспертизы и контроля мэрии города Новосибирска является структурным подразделением департамента организационно-контрольной работы мэрии города Новосибирска. Положение о подразделении утверждено Постановлением мэрии города Новосибирска от 25.07.2018 № 2700 (ред. от 15.05.2019) «О Положении о департаменте организационно-контрольной работы мэрии города Новосибирска и положениях о его структурных подразделениях».

Основные задачи комитета экспертизы и контроля:

- повышение исполнительской дисциплины в структурных подразделениях мэрии города Новосибирска;
- организационное и техническое обеспечение работы административной комиссии города Новосибирска;
- организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

К функциям комитета экспертизы и контроля в части муниципального контроля и административной практики относится:

- сбор информации и ежемесячный анализ работы административной комиссии города Новосибирска, административных комиссий районов города Новосибирска,

подготовка и представление отчета в административную комиссию Новосибирской области;

- проведение методической работы с должностными лицами структурных подразделений мэрии, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях;

- подготовка заседаний и документов для рассмотрения на административной комиссии города Новосибирска;

- организация планирования муниципального контроля;

- проведение оперативных совещаний с уполномоченными представителями контролирующих органов на территории города Новосибирска и структурных подразделений мэрии по вопросам организации проверок;

- контроль деятельности структурных подразделений мэрии, уполномоченных на осуществление муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, по осуществлению муниципального контроля;

- проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности;

- подготовка докладов об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

Сотрудниками комитета ежегодно готовятся и размещаются на сайте мэрии обзоры правоприменительной практики контрольной деятельности при осуществлении муниципального контроля мэрией города Новосибирска. Обзор правоприменительной практики контрольной деятельности при осуществлении муниципального контроля проводится на основании Постановления мэрии города Новосибирска от 03.11.2017 № 4991 «О порядке организации работы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольной деятельности при осуществлении муниципального контроля мэрией города Новосибирска» и Распоряжения Губернатора Новосибирской области от 07.11.2016 № 192-р. Обзор готовит комитет экспертизы и контроля на основании результатов работы отраслевых подразделений мэрии.

СИСТЕМА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ НА ПРИМЕРЕ ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА



Ездакова Юлия Сергеевна, заместитель начальника контрольно-административного управления Администрации Великого Новгорода

В структуре администрации Великого Новгорода отсутствует единое подразделение, отвечающее за все виды муниципального контроля. Так как во многих структурных подразделениях специалисты, осуществляющие муниципальный контроль, совмещают еще и иные обязанности (полномочия по проведению проверок вменены в обязанности работникам органов местного самоуправления наряду с прочими должностными обязанностями в зависимости от профиля комитета или управления), то объединение в одну структуру потребует дополнительных финансовых затрат. Муниципальный контроль и контроль как функция имеют разный набор инструментария, виды контроля у каждого подразделения разные. При четко сформулированных требованиях и единообразном подходе в вопросах осуществления муниципального контроля, его видов или контроля как функции и при наличии достаточного финансирования нужна, может быть, не единая структура, а единоначалие над структурами, осуществляющими контроль. Это необходимо для четкого понимания и выполнения целей и задач при осуществлении контроля, ведения достоверной статистики и выстраивания обратной связи с вышестоящим руководством.

На сегодняшний день только в одном структурном подразделении есть должности, в названии которых присутствует словосочетание «муниципальный инспектор». Все остальные занимают различные должности муниципальных служащих. Должностные лица Администрации, исполняющие функции муниципальных контролеров, работают в разных управлениях по профилю деятельности (см. рис. 25).

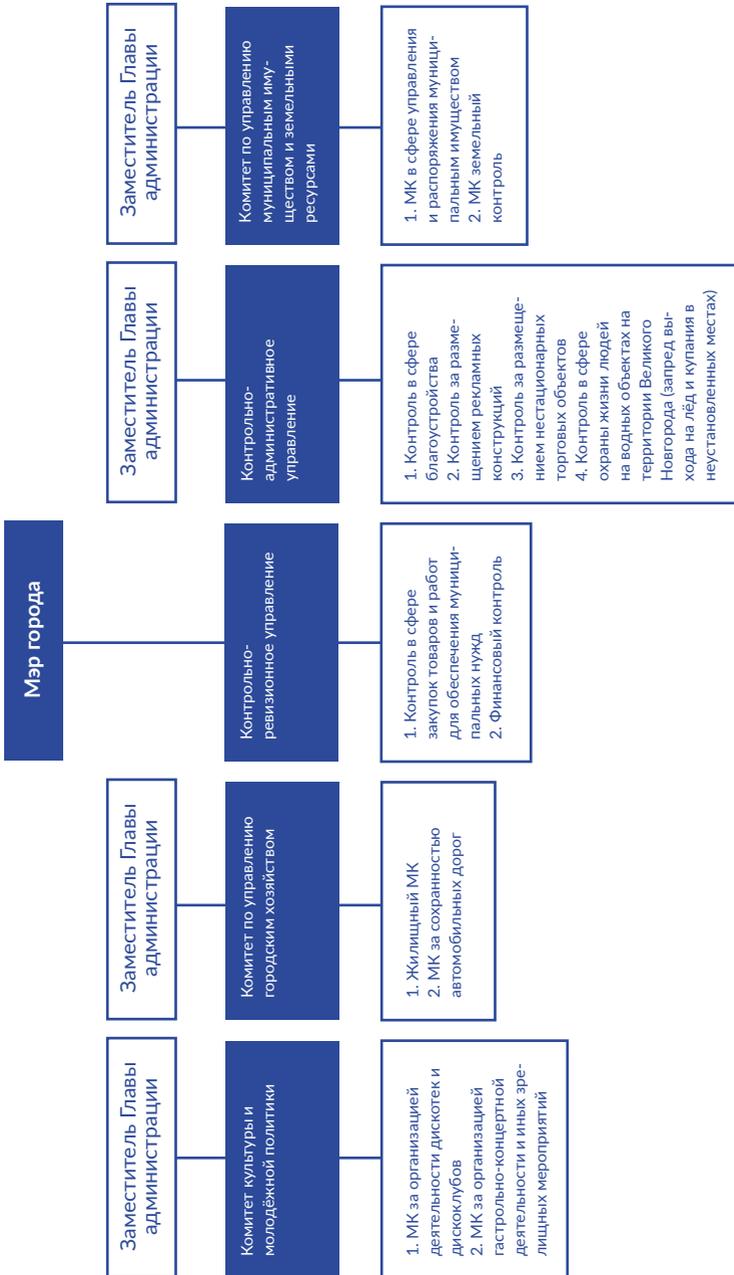


Рис. 25. Схема распределения полномочий по контролю в Администрации Великого Новгорода.

Наибольшее количество видов муниципального контроля сосредоточено в контрольно-административном управлении. В штате управления 14 человек, 7 специалистов, непосредственно осуществляющих контрольные функции. Для осуществления контроля за исполнением организациями, предприятиями, учреждениями города, а также гражданами нормативно-правовых актов органов местного самоуправления территория города условно разделена на 7 участков. За каждым специалистом закреплен определенный участок.

В 2018 году специалистами контрольно-административного управления Администрации Великого Новгорода (далее - управление) выдано 590 предписаний, в т.ч.:

- специализированным организациям - 232;
- прочим организациям, предприятиям, учреждениям - 358.

В адрес юридических и физических лиц направлено 1251 письмо о принятии мер по устранению нарушений Правил благоустройства территорий Великого Новгорода, утвержденных решением Думы Великого Новгорода от 18.11.2008 № 230. Специалистами управления за указанный период составлено 753 протокола об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена областным законом от 01.02.2016 № 914-ОЗ «Об административных правонарушениях». Сведения о количестве протоколов, составленных в динамике по годам, представлены на рис. 26.

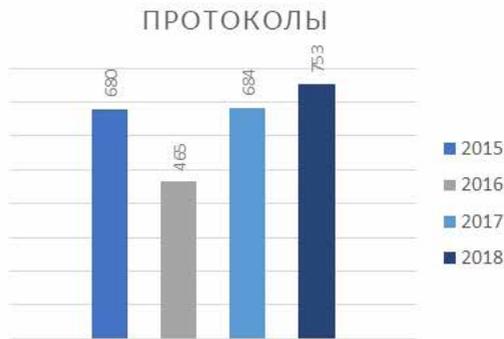


Рис. 26. Сведения о количестве протоколов, составленных специалистами контрольно-административного управления.

Наибольшее количество протоколов составлено за несанкционированную торговлю (несанкционированное размещение нестационарных торговых объектов на территории Великого Новгорода), за ненадлежащее содержание зданий, строений, сооружений, земельных участков, за непринятие мер по уборке территорий, содержание транспортных средств. Всего в 2018 году специалистами управления в отношении юридических лиц составлено 43 протокола, должностных лиц - 71, физических лиц - 639.

В соответствии с законом Новгородской области от 31.03.2014 № 524-ОЗ (ред. от 03.06.2019) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Новгородской области отдельными государственными полномочиями Новгородской области в сфере административных правоотношений» органы местного самоуправления городского округа и Новгородской области наделены отдельными государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности административной комиссии. В апреле 2011 года была создана административная комиссия

муниципального образования – городского округа Великий Новгород, что позволяет оперативно рассматривать протоколы об административных правонарушениях. В состав комиссии входят представители структурных подразделений Администрации Великого Новгорода и сотрудники УМВД России по городу Великий Новгород. В составе комиссии 11 членов, 3 человека - на постоянной оплачиваемой основе - входят в штат контрольно-административного управления.

Административная комиссия городского округа Великий Новгород. В 2018 году проведено 48 заседаний административной комиссии, на которых рассмотрено 744 протокола об административных правонарушениях. По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях административной комиссией наложено административных штрафов на сумму 2 687 500, 00 рублей. Сумма взысканных штрафов составила 1 818 178, 76 рублей, добровольная оплата составила 696 261, 99 рублей. Административной комиссией привлечено к административной ответственности 629 физических лиц, 72 должностных лица и индивидуальных предпринимателей, 44 юридических лица. Вынесено 193 предупреждения.

За неуплату административных штрафов в срок, установленный КоАП РФ, составлен 51 протокол по части 1 статьи 20.25, сумма наложенных мировым судом штрафов составила 280 000, 00 рублей. На рис. 27 приводятся сведения о суммах наложенных штрафов, приводятся сведения об их добровольной оплате и взысканных суммах. Штрафы зачисляются в бюджет города.

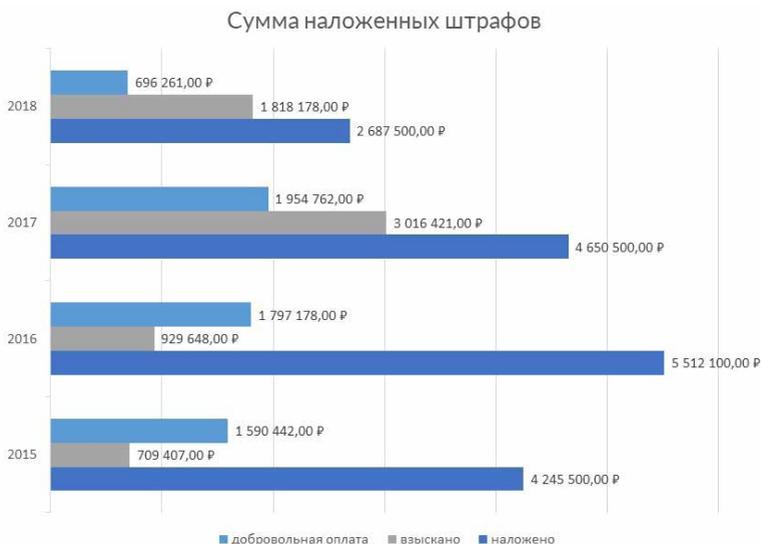


Рис. 27. Суммы наложенных штрафов.

Сотрудниками управления выполняется значительный объем деятельности, в которой муниципальный контроль составляет определенную часть. Можно выделить следующие направления деятельности специалистов управления (по каждому направлению используется разный набор инструментов, позволяющих наиболее эффективно достигать необходимого результата.

1. Пресечение несанкционированной торговли на территории Великого Новгорода. В целях контроля за размещением нестационарных торговых объектов специалистами управления в течение года проводились совместные рейды с сотрудниками УМВД России по городу Великий Новгород. В 2018 году специалистами управления в рамках проведения указанных мероприятий составлено 493 протокола, из них на физических лиц - 480 протоколов, на индивидуальных предпринимателей - 12 протоколов, 1 протокол на юридическое лицо.

Кроме того, за указанный период специалистами управления совместно со специалистами комитета потребительского рынка и услуг, сотрудниками отдела судебных приставов по взысканию административных штрафов по г. Великому Новгороду и Новгородскому району ежемесячно (1 раз в две недели), согласно утвержденному графику, проводились совместные рейды по пресечению несанкционированной торговли на территории Великого Новгорода. По итогам рейдов выявлены нарушения нормативных актов органов местного самоуправления лицами, осуществляющими несанкционированную торговлю, в результате чего были составлены протоколы об административных правонарушениях.

Управлением в адрес межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 9 по Новгородской области направлена информация в отношении физических лиц, осуществляющих несанкционированную торговлю на территории Великого Новгорода. Всего в отношении физических лиц направлено 15 материалов (по статье 14.1 КоАП РФ - осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)).

2. Уборка территорий. Проверка качества уборки осуществляется в рамках договорных отношений, однако несмотря на это, в случае наличия нарушений выносятся предписания. Так, в 2018 году в адрес организаций - исполнителей муниципальных контрактов (ЗАО «Новгородское спецавтохозяйство», ООО «МехУборка», ООО «Чистый град») выдано 232 предписания.

3. Содержание остановочных комплексов. В настоящее время на территории города расположено 138 остановочных комплексов. Владельцами остановочных комплексов являются 93 индивидуальных предпринимателя, физических и юридических лиц. В оперативном управлении МКУ Великого Новгорода «Городское хозяйство» находится 45 остановочных павильонов. За ненадлежащее содержание остановочных павильонов в адрес собственников (владельцев) выдано 130 предписаний, составлено 17 протоколов об административных правонарушениях.

4. Работа с нежилыми зданиями и сооружениями, частным сектором. Создан реестр таких объектов, по состоянию на 31.12.2018 в нем числятся 30 объектов. За год в адрес юридических и физических лиц направлено 33 предписания и письма о принятии мер по удалению надписей на фасадах, уборке и вывозу мусора, веток, окосу территорий, закрытию проемов (дверей и окон) в зданиях с целью ограничения доступа в них, составлено 22 протокола об административных правонарушениях. Сумма наложенных административных штрафов составила 431 000 рублей.

Ведется работа и с частным сектором. Составлен реестр заброшенных земельных участков и индивидуальных жилых домов, по состоянию на 31.12.2018 в нем числятся 82 объекта. За ненадлежащее содержание земельных участков специалистами управления в адрес собственников (владельцев) таких участков выдано 20 предписаний, составлено 36 протоколов об административных правонарушениях.

5. *Устранение надписей.* В 2018 году специалистами управления в отношении собственников, владельцев, пользователей зданий, строений, сооружений, не принимающих меры по удалению надписей (в том числе и об источниках приобретения наркотических средств и психотропных веществ), составлено 27 протоколов об административных правонарушениях. Выдано 84 предписания. Кроме того, управлением направлено 48 материалов в комитет государственного жилищного надзора и лицензионного контроля Новгородской области для принятия мер по привлечению к административной ответственности управляющих компаний, ТСЖ, не устранивших указанные надписи с фасадов многоквартирных домов.

6. *Содержание территорий, отведенных под строительство (застройку), а также территорий, на которых осуществляются строительные, ремонтные, земляные и иные работы,* также находится на контроле управления. За нарушение содержания указанных территорий в отношении физических лиц, должностных лиц и юридических лиц, строительных и подрядных организаций составлено 12 протоколов об административных правонарушениях.

7. *Работа по выявлению несанкционированных свалок на территории Великого Новгорода.* На постоянной основе ведется работа по выявлению несанкционированных свалок. За истекший период выявлено 116 мест несанкционированного складирования мусора. Силами МКУ Великого Новгорода «Городское хозяйство» свалки мусора ликвидированы.

8. *Проведение мероприятий по контролю (рейдов) за размещением рекламных конструкций на территории Великого Новгорода.* Согласно плану проведения рейдов по контролю за размещением рекламных конструкций, расположенных на территории Великого Новгорода, специалистами управления в адрес собственников рекламных объектов, установленных и эксплуатируемых без соответствующих разрешений, а также без разрешений, срок действия которых не истек, выдано 179 предписаний. За неисполнение установленных предписанием сроков по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ составлено 12 протоколов об административных правонарушениях. В адрес УМВД России по г. Великий Новгород направлено 35 материалов для привлечения к административной ответственности за нарушение пункта 10 статьи 19 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» в соответствии со статьей 14.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

В июле 2018 года управлением в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Новгородской области направлены предложения по внесению изменений в областной закон от 01.02.2016 № 914-ОЗ «Об административных правонарушениях» в редакции областного закона от 03.07.2018 № 271-ОЗ. В декабре 2018 года подготовлен проект решения Думы Великого Новгорода «О направлении в Новгородскую областную Думу в качестве законодательной инициативы проекта областного закона «О внесении изменений в областной закон от 01.02.2016 № 914-ОЗ «Об административных правонарушениях».

9. *Участие в муниципальных программах городского округа Великий Новгород.* Во исполнение муниципальной программы «Формирование современной городской среды на территории Великого Новгорода» на 2018-2022 годы, утвержденной Постановлением Администрации Великого Новгорода № 5757 от 22.12.2017, управлением заключено 6 соглашений по проведению мероприятий по благоустройству территорий земельных участков и индивидуальных жилых домов.

10. Работа с обращениями, поступившими в контрольно-административное управление, и документами на контроле. Информация об исполнении поручений органов государственной власти и органов местного самоуправления, находящихся на исполнении в контрольно-административном управлении Администрации Великого Новгорода, своевременно была предоставлена управлением в орган исполнительной власти Новгородской области.

В 2018 году в управление поступило 1134 обращения, в том числе через отдел по работе с обращениями граждан - 265, от депутатов Думы Великого Новгорода - 16, от организаций - 265, физических лиц - 242, из прокуратуры - 28, через канцелярию - 165, через отдел-центры - 31, через структурные подразделения Администрации города - 122.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ¹²⁴

Архипенко Игорь Александрович, начальник управления контроля Администрации городского округа «Сыктывкар»



Согласно Земельному кодексу Российской Федерации (далее – ЗК РФ), под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность. В настоящее время предусмотрено, что государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (статья 71 ЗК РФ), муниципальный земельный контроль – органами местного самоуправления (статья 72 ЗК РФ).

За нарушения в отношении объектов земельных отношений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами (далее – обязательные требования) Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность. Протоколы об административных правонарушениях, совершенных в отношении объектов земельных отношений и предусмотренных Кодексом, составляются органами, осуществляющими государственный земельный надзор.

При осуществлении муниципального земельного контроля органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственного надзора, в частности, направляют им информацию о выявленных нарушениях для составления в рамках компетенции протоколов об административных правонарушениях. Из анализа Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 (далее – Положение), следует, что государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

Практика выявления и привлечения указанными надзорными органами к административной ответственности за несоблюдение обязательных требований показывает, что наибольшую распространенность составляют административные составы, предусмотренные статьями 7.1 и 8.8 КоАП РФ. В соответствии с частью 3 статьи 1.3.1 КоАП РФ субъектам РФ предоставлено право наделить должностных лиц органов местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях при осуществлении в том числе муниципального земельного контроля. В то же время процедура привлечения к административной ответственности в рамках земельного контроля регламентирована статьей 72 ЗК РФ и предусматривает полную гегемонию в этом вопросе органов государственного надзора. Роль муници-

¹²⁴ При подготовке данного текста были использованы материалы, предоставленные органами муниципального контроля Нижнего Новгорода, Великого Новгорода, Липецка.

пальных органов сводится к составлению акта проверки, копия которого направляется в орган государственного земельного надзора (пункты 5 и 6 указанной статьи).

Необходимо отметить, что в целях решения поставленных перед государством задач, в том числе обеспечения правопорядка в области охраны собственности, законодательство предусматривает порядок взаимодействия органов государственного надзора и муниципального контроля между собой. Но как показывает анализ практики его применения, указанный порядок не позволяет оперативно реагировать на нарушения земельного законодательства и эффективно осуществлять полномочия по управлению объектами земельных отношений. Считаем, что предусмотренная процедура выявления и фиксации нарушений обязательных требований, а также привлечения нарушителей к административной ответственности не является оптимальной.

Статистика нарушений обязательных требований показывает, что нарушения земельного законодательства носят массовый характер и требуют особого внимания со стороны органов государственной и муниципальной власти. К примеру, за первое полугодие 2019 года на территории Нижнего Новгорода органом муниципального земельного контроля проведены 169 проверок соблюдения земельного законодательства (в отношении юридических лиц – 7, в отношении физических лиц – 162). Выявлено признаков составов административных правонарушений, предусмотренных статьей 7.1 КоАП РФ, – 44 факта и статьей 8.8 – 10 фактов.

В рамках осуществления муниципального земельного контроля на территории города Липецка за первое полугодие текущего года органом муниципального земельного контроля проведено 177 проверок соблюдения земельного законодательства (в отношении юридических лиц – 13, в отношении физических лиц – 164). По результатам проведенных проверок выявлено 87 нарушений земельного законодательства, по 43 нарушениям материалы направлены в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии для принятия решений о возбуждении административного производства.

На территории Великого Новгорода за первое полугодие 2019 года органом муниципального земельного контроля проведено 50 проверок соблюдения земельного законодательства (все в отношении физических лиц). По результатам проверок 28 материалов направлено в Управление Росреестра для принятия решений о возбуждении административного производства. Помимо этого, в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа муниципального контроля с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, относятся плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий. Органы муниципального земельного контроля активно используют данный инструмент для проведения профилактических мероприятий.

Так, за первое полугодие на территории города Сыктывкара в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ по итогам плановых (рейдовых) осмотров (обследований) направлено 5 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, в Великом Новгороде в обозначенный период – 3 предостережения. В соответствии со статьей 72 ЗК РФ органы местного самоуправления наделены правом регулировать осуществление муниципального земельного контроля в отношении физических лиц.

Используя указанную норму, орган муниципального земельного контроля Липецка осуществляет плановые (рейдовые) осмотры (обследования) улиц города на предмет выявления нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами. В рамках осуществления муниципального зе-

мельного контроля на территории города за первое полугодие текущего года проведено плановых (рейдовых) осмотров, обследований на 2930 земельных участках. Признаки нарушения земельного законодательства установлены в отношении 560 объектов земельных отношений. Всем собственникам направлены предупреждения с разъяснениями об административной ответственности за нарушения в сфере земельных правоотношений и рекомендациями об устранении допущенных нарушений до начала проведения контрольных мероприятий. По результатам принятых мер 61 пользователь земельных участков устранил нарушения в добровольном порядке до начала проведения контрольных мероприятий, по ранее направленным им предупреждениям о недопустимости нарушения земельного законодательства.

Помимо этого, в соответствии со статьей 72 ЗК РФ нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации утверждены порядки (положения) осуществления муниципального земельного контроля на территории региона, согласно которым муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и данным порядком (положением), а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, установлен Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Как уже отмечалось выше, статьей 72 ЗК РФ органы местного самоуправления наделены правом регулировать осуществление муниципального земельного контроля в отношении физических лиц. Порядками (положениями) осуществления муниципального земельного контроля на территории региона установлено, что сроки и последовательность административных процедур и административных действий должностных лиц устанавливаются соответствующими административными регламентами осуществления муниципального земельного контроля, разрабатываемыми и утверждаемыми в порядке, установленном региональным правительством.

Поскольку федеральное, региональное и муниципальное законодательство предусматривают осуществление муниципального земельного контроля в отношении физических лиц и не исключают выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства, органы местного самоуправления включили в свои административные регламенты по земельному контролю физических лиц обязанность органа муниципального земельного контроля выдавать предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений обязательных требований, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки.

Так, за первое полугодие органом муниципального земельного контроля Великого Новгорода выдано 28 предписаний об устранении выявленных в результате проверок нарушений обязательных требований, а в Липецке - 87 таких предписаний. Возможность выдавать предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений обязательных требований подтверждается кассационным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 08.06.2018 № 50-КГ18-3. Вместе с тем, в соответствии с подпунктом 5 пункта 5 статьи 71 Земельного кодекса РФ, выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также осуществлять контроль за исполнением предписаний в установленные сроки - это полномочия должностных лиц органов государственного земельного надзора. Выдача предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства, не обязательных для исполнения, не порождает никаких негативных последствий для физических лиц, не устанавливает, не изменяет и не прекращает прав и обязанностей физических лиц.

Кроме того, диспозиция части 1 статьи 19.5 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушений законодательства органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, в том числе граждан. Таким образом, выдача физическим лицам не обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства не противоречит федеральному, региональному и муниципальному законодательству.

Помимо этого, необходимо отметить, что положения законодательства, регулирующие порядок проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, не всегда способны обеспечить исполнение участниками земельных отношений требований земельного законодательства, о чем свидетельствует достаточно большое количество правонарушений в этой сфере с фактами последующего неисполнения выданных уполномоченными органами предписаний по их устранению.

Так, за первое полугодие 2019 года на территории Нижнего Новгорода органом муниципального контроля составлено 35 протоколов по статье 19.5. КоАП РФ за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль. В указанный период в Великом Новгороде должностными лицами органа муниципального контроля составлено 28 протоколов по статье 19.5. Кодекса, в Липецке - 13 протоколов.

Одновременно с этим во всех муниципалитетах, с учетом положений постановления Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680, органами муниципального земельного контроля проводится адресная разъяснительная работа о необходимости соблюдения обязательных требований. Помимо этого, практика реализации муниципального земельного контроля указывает на необходимость выделения органа контроля из состава иных функциональных (отраслевых) структурных подразделений муниципалитетов. При исполнении функций контроля подразделениями, наделенными иным смежным функционалом по землепользованию, их должностные лица зачастую сводят работу в области муниципального земельного контроля к обязанности муниципальных органов власти осуществлять контроль правил землепользования и застройки, а также учет договорных арендных обязательств.

Такой подход недопустим, поскольку муниципальный земельный контроль - система скоординированных действий по пресечению нарушений в отношении объектов земельных отношений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также реализации проведения профилактических мер по недопущению таких нарушений. Таким образом, муниципальный земельный контроль фундаментально отличается от контроля собственника за собственностью.

На основании изложенного считаем, что сведения работы муниципального земельного контроля только к выявлению признаков нарушения обязательных требований недопустимо. В целях комплексного подхода к защите публичных интересов органы муниципального контроля должны быть наделены правом на составление протоколов об административных правонарушениях по статьям 7.1 и 8.8 КоАП РФ, а также проведение комплексной профилактической работы по недопущению нарушений земельного законодательства в рамках муниципального земельного контроля, проводимого в отношении соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований, основываясь на положениях закона о контрольно-надзорной деятельности.

ЖИЛИЩНЫЙ КОНТРОЛЬ В ГОРОДЕ ЯРОСЛАВЛЕ

**Кириллов Антон Андреевич, начальник
муниципальной жилищной инспекции мэрии
города Ярославля – главный муниципальный
жилищный инспектор**



После вступления в 2005 году в силу нового Жилищного кодекса Российской Федерации в г. Ярославле начались процессы акционирования и перехода в частную собственность муниципальных организаций, осуществивших управление многоквартирными домами (дирекций единого заказчика). Пик этих процессов пришёлся на 2007-2008 годы. Надзор за соблюдением жилищного законодательства в отношении управляющих организаций осуществлялся Государственной жилищной инспекцией Ярославской области (в настоящее время – Департамент государственного жилищного надзора Ярославской области).

С переходом управляющих организаций в частные руки органы местного самоуправления начали терять рычаги воздействия на них. В свою очередь, управляющие организации, став коммерческими структурами, одной из основных своих целей, разумеется, поставили получение прибыли, зачастую в ущерб оказанию качественных услуг по управлению многоквартирными домами. Такие процессы стали характерными на всей территории Российской Федерации. В связи с ухудшением работы управляющих организаций, поступлением многочисленных жалоб населения в 2012 году в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Жилищный кодекс и другие смежные нормативно-правовые акты были внесены изменения и добавлены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального жилищного контроля.

Еще одной целью введения муниципального жилищного контроля было приблизить население к контролирующему органу, поскольку органы государственного жилищного надзора находятся в областных центрах и скорость реакции на проблемы жителей в связи с нарушениями жилищного законодательства в отдаленных городах и районах была и порой остается невысокой. Население отдаленных городов и районов в первую очередь обращается в орган местного самоуправления.

В 2013 году в Ярославле в целях осуществления новых полномочий было создано самостоятельное структурное подразделение – муниципальная жилищная инспекция мэрии города Ярославля. С этого момента на территории Ярославля стал осуществляться муниципальный жилищный контроль. Основной задачей инспекции является организация и проведение на территории города проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами Ярославской области в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами.

В целях соблюдения положений пункта 5 статьи 3 Федерального закона № 294-ФЗ о недопустимости проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, между органом государственного жилищного надзора Ярославской области и

органом муниципального жилищного контроля г. Ярославля был подписан двухсторонний административный регламент взаимодействия, в соответствии с которым жилищный фонд города Ярославля был поделен между контролирующими органами в зависимости от количества муниципального жилищного фонда. По многоквартирным домам, где было более 15% муниципального жилищного фонда, контрольные мероприятия проводил орган муниципального жилищного контроля. С таким разделением оба органа были достаточно загружены и всё работало отлажено до введения лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами.

На практике муниципальные жилищные инспекторы осуществляют контроль путем проведения проверок по обращениям (жалобам) на нарушения в работе управляющей организации, а также путем проведения мониторинга (рейдовых осмотров) многоквартирных домов в связи с определенными обстоятельствами и условиями (например, в зимний период регулярно проводятся рейды для выявления потенциально опасных крыш с наличием снега и наледи). Получив в работу обращение, муниципальный жилищный инспектор готовит документы и проводит проверку, в случае выявления нарушений на момент проверки управляющей организации инспектором выдается предписание со сроком устранения нарушений, готовится ответ на обращение, заносятся данные в систему ГИС ЖКХ и в Единый реестр проверок. Тот же инспектор проводит проверку исполнения предписания по истечении указанного срока. За неисполнение в срок предписания органа, осуществляющего муниципальный контроль, действующим законодательством предусмотрена административная ответственность в соответствии с ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, однако в настоящее время суды общей юрисдикции в Ярославской области не привлекают по данной статье к ответственности управляющие организации, осуществляющие деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии.

Такая отрицательная судебная практика по муниципальному жилищному контролю в судах общей юрисдикции начала складываться в Ярославской области в 2016 году. Данными судами сделан вывод, что орган муниципального жилищного контроля не имеет полномочий на проведение проверок в отношении управляющих организаций, осуществляющих свою деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на ее осуществление (например, постановление Ярославского областного суда от 15.09.2017 № 4А-297/2017, апелляционное определение Ярославского областного суда от 13.11.2017 по делу № 33-7736/2017). Муниципальная жилищная инспекция мэрии г. Ярославля в данном споре подавала жалобы в Верховный Суд Российской Федерации. В частности, разрешая спор по вопросу наличия полномочий органа муниципального жилищного контроля на проведение проверок в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 27.03.2018 № 8-КФ18-69 пришел к выводу о том, что ввиду отсутствия на территории Ярославской области закона о наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями по проведению проверок по осуществлению лицензионного контроля, возможности проведения проверок в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии, орган муниципального жилищного контроля не имеет.

Вместе с тем имеется и противоположная позиция Верховного Суда РФ, изложенная в определении от 29.09.2017 № 303-КГ17-13604. Она заключается в том, что государственный жилищный надзор и муниципальный жилищный контроль являются самостоятельными видами деятельности уполномоченных органов. Запрет на муниципальный жилищный контроль в отношении управляющих организаций, осуществляю-

щих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на ее осуществление, законодателем не установлен. Кроме того, в отношении муниципального жилищного контроля имеется положительная судебная практика в арбитражных судах (см., напр. постановление второго арбитражного суда апелляционной инстанции г. Киров от 16.04.2018 по делу № А82-19347/2017). Причины различной судебной практики - двойное толкование норм Жилищного кодекса РФ, неоднозначность определения обязательных и лицензионных требований.

Переломить сложившуюся судебную практику судов общей юрисдикции на территории Ярославской области до настоящего времени не удалось. Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрена возможность наделения законами субъектов Российской Федерации уполномоченных органов местного самоуправления не всеми полномочиями лицензирующего органа по вопросу лицензирования, а отдельными полномочиями по проведению проверок при осуществлении лицензионного контроля в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии. Мэрия г. Ярославля трижды выходила с законодательной инициативой о наделении её такими полномочиями, но Правительство Ярославской области все три раза ответило отказом.

Несмотря на это, муниципальная жилищная инспекция мэрии города Ярославля продолжает функционировать. Статистические сведения представлены в табл. 18. Практически вся работа муниципальной жилищной инспекции связана с проведением проверок в отношении управляющих организаций многоквартирными домами на основании обращений по вопросам ненадлежащего содержания общего имущества многоквартирного дома (протечки кровли, отсутствие ремонта подъездов, фасадов, внутридомовых инженерных систем, плохая уборка придомовых территорий), а также проверок исполнения предписаний, выданных по результатам проведенных мероприятий. Доля проверок в отношении граждан (нанимателей квартир муниципального жилищного фонда) и ТСЖ крайне мала. Поэтому при отсутствии возможности осуществлять муниципальный жилищный контроль в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии, такой контроль не нужен.

Табл.18. Сведения о работе муниципальной жилищной инспекции мэрии города Ярославля в 2013-2019 гг.

	2013 год (с 17.06.2013)	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	1 полугодие 2019 года	Всего
Количество обращений	576	2198	1430	3540	2337	1378	809	12355
Проведено проверок	369	1938	2098	3776	3520	1097	695	13605
внеплановых документальных	126	582	372	900	267	86	53	1492
внеплановых выездных	243	1345	1721	2866	3247	1001	633	8295
плановых	0	11	1	0	0	0	0	12
граждан	0	0	4	10	6	10	9	10
Обслужено жилищного фонда, м2	759489,2	4909151,3	111103900	17847461,5	18809875,63	5948157	3856882,5	53429877,63
Выявлено нарушений жилищного законодательства	441	1706	2131	2858	3426	976	669	12344
Выдано предписаний	158	787	1195	1687	1716	556	374	6538
Исполнено предписаний из проверенных	60	334	500	746	1279	505	261	3741
	57%	63%	71%	74%	66%	78%	76%	средний 69%
Составлено протоколов по КоАП РФ	47	254	476	534	592	76	7	2000
ст.7.21	0	0	1	1	0	0	0	2
ст.7.22	35	250	109	256	228	0	0	878
ст.7.23	12	4	18	21	13	0	0	68
ст.19.5	-	-	348	246	289	49	4	947
ст.19.4.1, ст.19.7	-	-	0	10	62	27	3	105
Сумма штрафов, руб.	1 603 500	4 663 600	4 944 500	5 866 000	3 463 000	22 000	0	20 562 600

Контроль в жилищной сфере для органов местного самоуправления необходим, об этом в том числе говорят цифры, которыми гордится муниципальная жилищная инспекция мэрии города Ярославля, а вот форма муниципального жилищного контроля, механизм осуществления и инструменты действительно требуют уточнения и изменения. Опыт работы муниципальной жилищной инспекции позволяет сделать следующие выводы.

1. В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо закрепить и прописать виды муниципального контроля, которые могут осуществлять органы местного самоуправления по своему выбору. Целесообразно сохранить муниципальный жилищный контроль с учетом особенностей его осуществления, предлагаемых в проекте Федерального закона «О Государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Для муниципального контроля лучше подходят «быстрые» и «легкие» формы контрольно-надзорных мероприятий, такие, как выездное обследование, инспекционный визит и рейд, нежели громоздкая проверка. Это позволит быстро, без подготовки сложных документов, согласований, уведомлений и размещений информации в различных системах провести мероприятия муниципального жилищного контроля в режиме профилактики и предложить добровольно устранить нарушения в случае их выявления, не доводя до применения штрафных санкций.

2. В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» необходимо закрепить возможность выдачи органом муниципального контроля предписания по результатам контрольно-надзорных мероприятий, предлагаемых для муниципального контроля. Это необходимо в связи с тем, что контрольно-надзорное мероприятие в виде проверки для муниципального контроля проект закона не предусматривает, а в настоящее время предписание выдается исключительно по результатам проверки.

3. Органы государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля могут существовать вместе. В целях исключения дублирующих функций необходимо определить для каждого органа свои формы контрольно-надзорных мероприятий.

4. На федеральном уровне требуют прямого закрепления полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального жилищного контроля в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на ее осуществление. Одним из возможных механизмов, направленным на исключение дублирования функций, мог бы стать следующий: регламент взаимодействия органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации; в статью 20 Жилищного кодекса РФ добавляется часть 7.1 следующего содержания: «7.1. Муниципальный жилищный контроль осуществляется в отношении управляющих организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии на ее осуществление, на основании регламента, утвержденного исполнительной властью субъекта Российской Федерации».

5. На федеральном уровне требуется ввести четкое определение понятия «обязательные требования», закрепить, что обязательные требования – это понятие, которое шире лицензионных требований.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ЖИЛИЩНЫЙ КОНТРОЛЬ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА РЫБИНСКА



**Фролов Александр Александрович, начальник
отдела муниципального жилищного контроля
Администрации городского округа город Рыбинск**

Рыбинск и Ярославль входят в состав одной области, Ярославль - областной центр, Рыбинск - второй по значимости и населению город. При этом, как ни парадоксально это звучит, позиции городских прокуратур по одному и тому же вопросу строго противоположны. Прокуратура города Ярославля придерживается позиции, изложенной в определении Верховного Суда РФ от 29.09.2017 № 303-КГ17-13604, и допускает возможность проведения проверок отделом муниципального жилищного контроля. Рыбинская городская прокуратура придерживается позиции, изложенной в определениях Верховного Суда РФ от 27.03.2018 № 8-КФ18-68, № 8-КФ18-69, № 8-КФ18-70, и исключает возможность проведения проверок отделом муниципального жилищного контроля при наличии конфликта компетенций. Суды Ярославской области придерживаются решений Верховного Суда РФ 2018 года. Таким образом, в Ярославле осуществляется муниципальный жилищный контроль в усеченном варианте, без реализации наказания за неисполнение требований, а в Рыбинске муниципальный жилищный контроль не осуществляется.

Администрации Ярославля и Рыбинска обращались в правительство региона для решения вопроса о наделении их полномочиями на проведение проверок, однако в обоих случаях был получен отказ, доводы которого сводились к тому, что позиция судов не бесспорна и органы местного самоуправления вправе проводить как проверки в порядке, предусмотренном ч. 1.1 ст. 20 ЖК РФ, так и реализовывать иные свои полномочия, в том числе по контролю за соблюдением Правил благоустройства (в части содержания фасадов, крыш, территорий).

Зимой 2018-2019 года отдел муниципального жилищного контроля администрации приступил к исполнению функции контроля за соблюдением правил благоустройства и практически сразу столкнулся с проблемой конфликта компетенций между органами государственного надзора и муниципального контроля. Проводя рейдовые осмотры городских территорий, фиксируя наличие сосулек на крышах, создающих угрозу жизни и здоровью граждан, по нежилым зданиям сотрудники администрации вправе были требовать от собственника устранения нарушения, а по многоквартирным домам акты с данными фотофиксации направлялись в Департамент государственного жилищного надзора. Органом государственного надзора данные материалы не рассматривались как доказательства нарушений, но служили лишь основанием для назначения и проведения проверки. В итоге часть сосулек упала, в том числе и на транспорт граждан, часть растаяла. Органы муниципального контроля сработали вхолостую, потратив время на организацию и проведение соответствующих мероприятий, оформление их результатов.

При обсуждении вопроса о том, нужен или не нужен муниципальный жилищный контроль, не стоит ограничиваться тем, что контроль - это система наблюдения за деятельностью и корректировки поведения подконтрольных объектов в целях соответствия их деятельности установленным нормам права и целям осуществляемой деятельности. Это еще и инструмент, без которого невозможно эффективно решить поставленные перед органами местного самоуправления задачи по организации тепло-, водо- и газоснабжения, подготовке города к отопительному сезону. Методами убеждения и просьбами добиться исполнения требований законодательства крайне сложно. Более того, при отсутствии эффективных инструментов реализации полномочий возникают ситуации, когда органы местного самоуправления утверждают паспорта готовности домов к отопительному сезону, берут на себя ответственность, а проконтролировать реальное состояние готовности не имеют возможности.

До вынесения Верховным Судом РФ спорных решений органами местного самоуправления чаще всего проводились внеплановые проверки по обращениям граждан, без согласования с прокуратурой, в отношении управляющих организаций. В случае выявления нарушений выносились предписания с требованием устранения нарушений. Если нарушение не устранялось, то материал направлялся в суд для привлечения к административной ответственности, направлялось повторное требование с установлением нового срока, повторные проверки прекращались только после устранения нарушения. Таким образом, органы местного самоуправления использовали простой алгоритм проведения проверки с минимальным воздействием на субъекты контроля, законность предъявляемых требований и действий контролирующего оценивалась судом. Данная схема наиболее гармонично вписывается в требования, предъявляемые к новому законопроекту, в котором основной упор сделан на профилактику.

Схема, по которой в настоящее время работает государственный жилищный надзор, выглядит примерно следующим образом: получение обращения, организация на этом основании выездной проверки, при выявлении нарушения - привлечение юридического лица к административной ответственности по ст. 14.1.3 КоАП РФ, штраф 250000 рублей (в КоАП РФ не разделяется характер нарушения - отслоилась ли краска на стене либо балкон осыпается людям на голову).

Такой большой штраф означает на практике следующее. Руководители управляющих компаний, уставной капитал которых составляет 10000 рублей, жильцам прямо говорят, что оплата таких штрафов фактически осуществляется за их счет, т.е. теми деньгами, которые соберут с людей. Очевидно, что для подобных ситуаций необходима не профилактика, а иные инструменты воздействия вплоть до принуждения.

ОСОБЕННОСТИ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВИЛ Благоустройства Территории Муниципального Образования



Чернышев Евгений Викторович, заместитель главы администрации, председатель комитета муниципального контроля администрации городского округа «Город Калининград»

Муниципальная власть — уровень власти, наиболее близкий и доступный для рядового гражданина, куда люди обращаются с конкретными проблемами, требующими незамедлительного решения. При этом вопросы санитарного состояния территории и иные, отраженные в правилах благоустройства территории муниципального образования (далее — правила благоустройства), являются наиболее ёмкими и чувствительными в обеспечении нормальной жизнедеятельности местного сообщества. В этой связи особое значение имеет контроль за исполнением требований указанных правил. Такой контроль призван обеспечить неукоснительное соблюдение соответствующих обязательных требований, оперативное выявление допущенных нарушений и принятие исчерпывающих мер для их безотлагательного устранения, а посему обязан быть действенным и эффективным инструментом.

В настоящее время в профессиональной среде ведется большая дискуссия относительно обязательности распространения требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) на деятельность по контролю за соблюдением правил благоустройства. Несмотря на то, что этот закон направлен на защиту прав хозяйствующих субъектов от злоупотреблений со стороны контрольных органов, а сам контроль за соблюдением правил благоустройства — на регулярное обследование (мониторинг) территории муниципального образования безотносительно того, кто именно может быть уличен в выявленных нарушениях (субъекты предпринимательской деятельности, муниципальные предприятия, учреждения или граждане), споры не утихают, и каждая сторона приводит свои веские аргументы.

В данной статье на примере городского округа «Город Калининград» приведены доводы и основания применения иного, отличного от Федерального закона № 294, законного варианта контроля за соблюдением правил благоустройства, позволяющего своевременно и в должной мере решать задачи, стоящие перед уполномоченным органом в указанной сфере.

1. Деятельность по обследованию (мониторингу) территории муниципального образования с целью контроля за соблюдением правил благоустройства не является проверкой в том смысле, что ей придается Федеральным законом № 294-ФЗ, поэтому не подпадает под предмет его регулирования.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ проверка — это совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или

органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Из системного толкования положений Федерального закона № 294-ФЗ следует, что под проверочными мероприятиями для целей названного закона понимается совокупность мероприятий по контролю, проводимых в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя.

При этом уполномоченные должностные лица органа местного самоуправления согласно должностным инструкциям обязаны проводить обследование (мониторинг) закрепленной за ними территории муниципального образования, в рамках которого при обнаружении нарушений требований правил благоустройства принимать меры по определению субъектов, ответственных за их совершение: гражданина, юридического лица (субъекта предпринимательской деятельности или муниципального предприятия, учреждения), индивидуального предпринимателя, с целью устранения выявленных нарушений и привлечения их к ответственности.

Должностные лица, выполняя свои должностные обязанности, осуществляют обход территории, ее визуальный осмотр.

Таким образом, должностными лицами органа местного самоуправления в процессе проведения мероприятий по контролю за соблюдением правил благоустройства не проводится проверка конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя.

2. Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает перечень мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, но не учитывает обследование (мониторинг) территории муниципального образования, равно как и не исключает возможность возбуждения дел об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.1 КоАП РФ.

Статьей 8.3 (Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями) названного закона для указанных мероприятий установлен особый порядок реализации. Таким образом, законодатель дает возможность проводить в том числе плановые (рейдовые) осмотры, обследования территорий, акваторий, транспортных средств в соответствии со статьей 13.2 (Плановые (рейдовые) осмотры) закона.

В части 1 статьи 13.2 Федерального закона № 294-ФЗ указано, в отношении каких объектов, территорий, акваторий такие осмотры (рейды) проводятся. В этой норме не сообщается об осмотрах территорий общего пользования (улиц, проездов, проходов) на предмет контроля за соблюдением правил благоустройства, в связи с чем обследование (мониторинг) таких территорий не является видом каких-либо осмотров (плановых, рейдовых). Следовательно, статья 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ не распространяется на данный вид деятельности, который муниципальным контролем в смысле, что ему придает указанный закон с учетом его ориентированности на обеспечение защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не является.

3. Должностные лица органа местного самоуправления при применении мер административного воздействия в рамках осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства исполняют полномочия, переданные субъектом Российской Федерации.

В силу части 2 статьи 1.3.1 КоАП РФ законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по определению перечня должностных лиц, уполномо-

ченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации. Данные нормы корреспондируют положениям подпункта 39 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которым к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

На основании вышеприведенных полномочий Калининградской областной Думой был принят Закон Калининградской области от 01.07.2013 № 256 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях», на основании которого исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований Калининградской области, в том числе городского округа «Город Калининград», наделены отдельными государственными полномочиями Калининградской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 38-3, 38-4, 40, 58, 59, 73, 75, 77 Закона Калининградской области от 12.05.2008 № 244 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях» (далее — КоАП Калининградской области).

В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Во исполнение вышеуказанных требований законодательства постановлением администрации городского округа «Город Калининград» от 15.07.2019 № 659 определен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе по статье 73 КоАП Калининградской области, устанавливающей ответственность за нарушение требований правил благоустройства.

Должностные лица органа местного самоуправления, которые включены в соответствующий перечень, наделены полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, проводить обследования, запрашивать объяснения, документы в равной степени у граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в случае нарушения ими правил благоустройства. Данная деятельность регулируется КоАП РФ, но не нормами Федерального закона № 294-ФЗ.

4. Обследование, мониторинг, истребование документов (исключительно для

целей привлечения к административной ответственности), совершение иных процессуальных действий — все эти полномочия закреплены в КоАП РФ и позволяют осуществлять полноценный контроль за соблюдением правил благоустройства на законных основаниях.

При возбуждении дела об административном правонарушении мероприятия по обследованию территории проводятся на основании норм КоАП РФ, в которых не говорится о необходимости соблюдения процедур, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ.

В силу пункта 1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Указанные должностные лица в том числе на основании поступивших к ним обращений граждан вправе проводить обследование (мониторинг) территории муниципального образования, в том числе с целью определения юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего нарушение требований правил благоустройства. Должностные лица имеют право в установленном порядке составлять протоколы об административных правонарушениях, запрашивать объяснения и документы.

На необходимость отграничения муниципального контроля, осуществляемого в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, от контроля, осуществляемого в рамках КоАП РФ, указывается в определении Верховного Суда Российской Федерации от 23.01.2019 № 304-АД18-23272 (юридическим лицом осуществлялись работы по размещению знаково-информационной системы на фасаде нежилого здания без ордера, не произведена очистка урн (г. Омск)), определении Верховного Суда Российской Федерации от 28.02.2019 № 307-ЭС19-578 (размещение информационных материалов на фасаде здания, то есть вне специально отведенного для этого места), решении Калининградского областного суда от 27.09.2018 № 12-366/2018 (непринятие мер юридическим лицом по уборке контейнерной площадки).

5. Для сферы благоустройства важна оперативность реагирования на выявленные нарушения, причем заранее невозможно предсказать, где эти нарушения могут быть обнаружены, чтобы включать соответствующие территории в планы проверок и задания на проведение планового (рейдового) осмотра, обследования.

В случае исполнения полномочий по контролю за соблюдением правил благоустройства согласно требованиям Федерального закона № 294-ФЗ должностные лица органа местного самоуправления должны иметь основание для проведения контрольного мероприятия, то есть оформленное задание на проведение планового (рейдового) осмотра, обследования территории или объекта. В связи с этим привлечь лицо к административной ответственности при обнаружении нарушения даже без взаимодействия с ним в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ практически невозможно, поскольку заранее не может быть известно, где именно будет обнаружено событие правонарушения.

Планирование, организация и проведение проверок с учетом специфики сферы благоустройства, оформление заданий на проведение планового (рейдового) осмотра, обследования и оформление результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований может свести на нет всю работу.

Организация и проведение внеплановой проверки также не является оперативным мероприятием и будет иметь место только в том случае, если органы прокуратуры приравняют факт ненадлежащего санитарного состояния территории к угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан, растениям, окружающей среде. Согласование

внеплановой проверки в остальной части соблюдения правил благоустройства (тара, граффити, содержание фасадов, расклейка объявлений, внешний вид малых архитектурных форм, складирование обратного грунта и стройматериалов и т. д.) практически невозможно.

По результатам контрольных мероприятий должностные лица выдают предписания об устранении выявленного нарушения, предостережения о недопустимости нарушения.

Предписание или предостережение в сфере благоустройства может не оказать решающего воздействия на срочность устранения нарушения, даже если оно того сильно требует, равно как и на его устранение как таковое, а также на предупреждение новых возможных и необязательных нарушений, поскольку юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, исполнив предписание или предостережение, может намеренно не принимать каких-либо мер до самого момента окончания сроков предписания, предостережения, а также неоднократно повторно допустить правонарушение, получив и исполнив новое предписание или предостережение с новым сроком.

б. Важно обратить внимание, что в настоящее время контроль в сфере благоустройства также осуществляет и уполномоченный орган исполнительной власти Калининградской области, причем не в порядке Федерального закона № 294-ФЗ (подобного вида государственного контроля (надзора) нет). Таким органом является Министерство природных ресурсов и экологии Калининградской области, которое при осуществлении контроля за соблюдением правил благоустройства муниципальных образований Калининградской области руководствуется исключительно нормами КоАП РФ.

Таким образом, контроль за соблюдением правил благоустройства существенно отличается от муниципального контроля как деятельности, осуществляемой в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, на практике для его осуществления используется другой инструментарий.

О СЛОЖНОСТЯХ ПРИ ВОЗБУЖДЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ЗА РАЗМЕЩЕНИЕ ТРАНСПОРТА НА ОЗЕЛЕНЕННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ: КОЛЛИЗИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ



Сергеев Игорь Дмитриевич, начальник управления жилищного контроля и контроля в сфере благоустройства КЖКХ Администрации Петрозаводского городского округа

Приказом МВД России от 11.09.2018 № 586 утвержден «Порядок предоставления содержащейся в банках данных информации о владельцах транспортных средств по определению об истребовании сведений, вынесенному должностным лицом, уполномоченным осуществлять производство по делу о соответствующем административном правонарушении» (далее – Порядок). С одной стороны, в соответствии с данным Порядком, а также статьей 17 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) сведения из этого банка данных предоставляются подразделениями Госавтоинспекции только на основании определения об истребовании сведений, вынесенного должностным лицом, уполномоченным осуществлять производство по делу о соответствующем административном правонарушении.

С другой стороны, в статьях 1, 2, 10, 12, 13 Закона о полиции предусмотрено, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие органам местного самоуправления в защите их прав, обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, проводит оперативно-розыскные мероприятия, осуществляет прием и регистрацию, проверку заявлений и сообщений об административных правонарушениях, передает (направляет) заявления и сообщения в государственные и муниципальные органы, должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих в вопросов.

Рассмотрим, как это реализуется на практике. В большинстве субъектов РФ установлена административная ответственность за нарушение правил благоустройства муниципальных образований, за размещение транспортных средств на озелененных территориях, прочих объектах или элементах благоустройства (на детских, спортивных площадках, в иных не предназначенных для размещения транспортных средств местах).

Такой состав административного правонарушения есть и в Республике Карелия – в части 21 статьи 2.14 Закона Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК «Об административных правонарушениях» (далее – Закон 1191-ЗРК) установлена административная ответственность за размещение транспортных средств, в том числе разукрупненных, на озелененных территориях общего пользования, а также на иных территориях общего пользования вне установленных для такого размещения мест, за исключением размещения транспортных средств в целях осуществления работ по содержанию и благоустройству таких территорий. Полномочиями на возбуждение дел об

административных правонарушениях по данной статье наделены должностные лица органов местного самоуправления (пункт «г») части 1 статьи 7.4 Закона 1191-ЗРК).

При этом, в силу положений КоАП РФ (статьи 28.1, 28.1.1, 28.6, 28.7 и иные) возбуждение дела об административном правонарушении в области благоустройства по части 21 статьи 2.14 Закона 1191-ЗРК, с учетом имеющихся у должностных лиц органов местного самоуправления полномочий, возможно лишь с момента составления протокола об административном правонарушении при наличии следующих поводов:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- фиксация административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

На последнем следует остановиться особо. Если лицо, совершившее данное правонарушение, установлено, то можно принимать меры к возбуждению дела об административном правонарушении в отношении установленного лица – направляется уведомление о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, составляется протокол, который направляется в административную комиссию Петрозаводского городского округа для принятия решения по делу (орган, уполномоченный на рассмотрение дел ст. 7.2.1 Закона 1191-ЗРК).

Если лицо, совершившее данное правонарушение, не установлено, то все гораздо сложнее. При выявлении, фиксации, получении сообщений от граждан о наличии признаков нарушений требований в области благоустройства, административная ответственность по которым предусмотрена частью 21 статьи 2.14 Закона 1191-ЗРК, в адрес МВД направляются запросы об оказании содействия в установлении владельца (иного лица), разместившего транспортное средство с нарушением вышеуказанных норм.

Применительно к нарушениям в области благоустройства вынесение определения об истребовании сведений (ст. 26.10 КОАП РФ) возможно только лишь после возбуждения дела об административном правонарушении, т.е. составления протокола. Составление протокола возможно лишь при наличии сведений о лице (ФИО, дополнительные данные, указанные при регистрации транспортного средства), допустившем нарушение в области благоустройства с использованием транспортного средства. Для этого необходим положительный ответ из Госавтоинспекции. Получается замкнутый круг.

Для полноты картины следует отметить, что допускается в рамках административного расследования вынесение должностным лицом определения об истребовании сведений о собственнике транспортного средства. Однако проведение административных расследований в области благоустройства КоАП РФ не предусматривает – в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ устанавливается «закрытый» перечень направлений деятельности, по которым возможно проведение расследований.

В этой связи непредставление данных о владельце транспортного средства (лице, допустившем нарушение в области благоустройства с использованием указанного транспортного средства) означает, что дело об административном правонарушении не может быть возбуждено. Непредставление сведений Госавтоинспекцией обусловлено в том числе и охраной персональных данных.

Однако следует отметить, что в соответствии с подпунктами 2-11 части 1 статьи 6 и части 8 статьи 9 Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных» обработка персональных данных, необходимых для исполнения полномочий органов местного самоуправления, допускается без согласия субъекта персональных данных. На основании приказа Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий органы местного самоуправления (в том числе и Администрация Петрозаводского городского округа) включаются в перечень операторов обработки персональных данных (статья 22 Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных»).

В 2018 году сложилась положительная практика привлечения лиц, допустивших нарушения путем размещения транспортных средств на озелененных (и иных не предназначенных для этих целей) территориях, к административной ответственности, что нашло положительный отклик горожан – в 2018 году было возбуждено 958 дел об административном правонарушении, за 7 месяцев 2019 года - 214 административных дел. Также имеется как положительная судебная практика (решения Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 09.11.2018 № 12-785/2018-12, от 08.10.2018 № 12-723/2018-8), так и отрицательная в части привлечения лиц за размещение транспортного средства на озелененной дворовой территории (решение Петрозаводского городского суда Республики Карелия от 07.11.2018 № 12-810/2018).

В 2017-2018 годах органами власти Российской Федерации проводилась работа, направленная на актуализацию действующих нормативных правовых актов, на устранение правовых коллизий, в частности, по уточнению полномочий органов власти, должностных лиц, исключению дублирования функций. Изменения важны для реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», утвержденного на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.11.2016 № 10.

Так, в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» введена статья 45.1 «Содержание правил благоустройства территории муниципального образования», в которой устанавливается основной перечень вопросов, которые могут быть урегулированы правилами благоустройства. В статье, в частности, говорится, что правила благоустройства могут регулировать вопросы использования территорий общего пользования, в том числе и озелененных. В статье 1 Градостроительного кодекса РФ введено понятие «благоустройство территории», под которым понимается деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий.

Правительством РФ подготовлена концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях будет осуществляться во взаимосвязи с реформой контрольно-надзорной деятельности. Учитывая длительность процедур по созданию, согласованию и принятию изменений в Кодекс Российской Федерации об администра-

тивных правонарушений, представляется целесообразным совместное обсуждение с представителями Минюста и Минэкономразвития механизма, позволяющего органам местного самоуправления истребовать сведения о владельцах транспортных средств, содержащиеся в банках данных. Это позволит оперативно реагировать на выявляемые правонарушения, принимать меры воздействия к нарушителям. В последующем по результатам таких обсуждений возможна подготовка конкретных предложений в текст проекта Кодекса об административных правонарушениях.

Хотелось бы добавить, что вопрос установления административной ответственности законами субъектов РФ за размещение транспортных средств на озелененных территориях и газонах дискуссионный и находится на постоянном контроле федеральных органов власти. Это связано в том числе с неоднозначной судебной практикой (суды полагают, что региональный законодатель вторгается в область правоотношений, урегулированных на федеральном уровне, то есть превышает свои полномочия, установленные статьей 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (например, определения Верховного Суда Российской Федерации от 14.12.2011 № 64-Г11-36, от 20.05.2015 № 81-АПГ15-3, от 02.12.2015 № 2-АПГ15-9). Дело в том, что правоприменитель не всегда может четко квалифицировать правонарушение, рассматривая незаконную парковку на газонах и как нарушение правил дорожного движения (ответственность устанавливается на федеральном уровне), и как нарушение правил благоустройства (ответственность устанавливается на региональном уровне).

Федеральным законом от 29.12.2017 № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено содержание правил благоустройства территории муниципального образования, среди которых – вопросы организации парковок, озеленения территории МО, включая порядок создания, содержания и охраны газонов, цветников и других территорий, занятых травянистыми растениями. Указанное изменение нашло свое отражение в правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в определении от 08.11.2018 № 2790-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огиевской Ольги Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав статьей 8.25 Закона города Москвы «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».

В настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект № 374380-7, которым «предлагается уточнить, что административная ответственность за нарушение правил остановки и стоянки транспортных средств, предусмотренная статьей 12.19 КоАП, распространяется исключительно на отношения, регулируемые Правилами дорожного движения, и не может касаться вопросов нарушения правил благоустройства. Такое изменение позволит четко разграничить сферы правового регулирования вопросов ответственности за парковку на газонах между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, а также избежать неоднозначного толкования статьи 12.19 КоАП органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, и гражданами»¹²⁵.

125 Более подробную информацию об этой инициативе см. на сайте общероссийской общественной организации Ассоциация юристов России <http://alrf.ru/%news/komitet-gd-predlagaet-utoch-%it-admin%istrativ%uyuy-otvetstve%ost-za-parkovku-%a-gazon%akh/>.

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ СОХРАННОСТИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ



Соловьев Иван Михайлович, начальник управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода

Капустина Наталья Александровна, начальник отдела муниципального контроля и финансово-экономического обеспечения управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода

В качестве основных законов, составляющих правовые основы муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, следует назвать положения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (для городских округов статья 16) и Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 13.1), (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ).

Обязательные требования, подлежащие проверке, установлены статьями 19, 22, 26, 29 Федерального закона № 257-ФЗ, а также установлены в региональных законах, принятых в пределах полномочий субъекта РФ, и муниципальных правовых актах, принятых на основании и во исполнение федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, и регулирующих отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности (статья 13 Федерального закона № 257-ФЗ). При подготовке данного материала были собраны сведения по 10 городам – столицам субъектов РФ, расположенным на территории разных федеральных округов и имеющим разную численность населения (см. табл. 19).

Табл. 19. Сведения о муниципальном контроле за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения¹²⁶

¹²⁶ Источником информации послужили доклады об осуществлении муниципального контроля, размещенные на сайтах соответствующих муниципальных образований и ГАС «Управление».

	Город	Уполномоченный орган	Кол-во мун. инспекторов	Проверки юр/физ. лиц	Нарушения
1	Архангельск 2016	не осуществлялся			
	2017	департамент транспорта, строительства и городской инфраструктуры администрации Архангельска	0	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
	2018		0	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
2	Воронеж 2016	отдел содержания дорог и транспортных сооружений департамента городского хозяйства	1	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
	2017	отдел содержания дорог и транспортных сооружений департамента городского хозяйства администрации	1	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
	2018		1	Плановых - 1 Внеплановых - 0	1
3	Калининград 2016	отдел организации содержания улично-дорожной сети дорожно-транспортного управления комитета городского хозяйства администрации Калининграда	2	Плановых - 0 Внеплановых - 1	0
	2017		1	Плановых 0 Внеплановых - 0	0
	2018		1	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
4	Новосибирск 2016	производственный отдел главного управления благоустройства, озеленения и правового обеспечения департамента транспорта и дорожно – благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска	5	Плановых - 5 (проведено 4 юр.)	0
	2017		5	Плановых - 8 юр. Внеплановых - 0	0
	2018		1	Плановых - 4 юр. Внеплановых - 0	0

5	Нижний Новгород 2016	управление административно-технического и муниципального контроля	1	Плановых - 22. Внеплановых - 0	4 0
	2017		4 на все виды контроля	Плановых - 21 Внеплановых - 5	9
	2018		4 на все виды контроля	Плановых - 37 Внеплановых - 1	1
6	Ульяновск 2016-2017	Информации нет			
	2018	отдел контроля в сфере благоустройства и обеспечения сохранности автомобильных дорог управления муниципальной безопасности администрации города Ульяновска	Данных нет	Проверок не проводилось, упор на мероприятия без взаимодействия и профилактики	
7	Тюмень 2016	департамент дорожной инфраструктуры и транспорта администрации города Тюмени		Плановых - 2 Внеплановых - 0	0
	2017			Плановых - 3 Внеплановых - 0	0
	2018			Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
8	Тверь 2016-2017-2018	Не осуществляется			
9	Саратов 2016	комитет дорожного хозяйства отдела муниципального контроля	5	Плановых - 0 Внеплановых - 2	0
	2017		5	Плановых - 0 Внеплановых - 0	0
	2018		5	Плановых - 2 Внеплановых - 0	0
10	Ростов-на-Дону 2016-2017-2018	Не осуществляется			

Проанализировав размещенные в открытом доступе доклады по осуществлению муниципального контроля за 2016-2018 годы, можно сделать следующий вывод: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения осуществляется формально либо вообще не осуществляется. Это следует из статистических данных, приведенных в табл. 19, а также наименования уполномоченного органа, осуществляющего данный вид муниципального контроля. В среднем в год проводится 1 проверка, по итогам которой нарушений, как правило, не выявляется. Причиной подобного состояния дел может являться несколько факторов:

1. Чрезмерная сложность, растянутость во времени предусмотренных 294-ФЗ процедур, существующие ограничения и моратории, установленные данным законом.

Так, для включения в план проверок юридического лица необходимо за полтора года определить его (план подается на согласование в прокуратуру к 1 сентября предшествующего года). Юридическое лицо не должно быть субъектом малого или среднего предпринимательства, хотя подавляющее большинство хозяйствующих субъектов, работающих в данном сегменте рынка в регионах, относится именно к этой категории. По складывающейся практике конкурсы на определение подрядчика по содержанию и ремонту улично-дорожной сети проводятся ежегодно в декабре текущего года на последний год.

В результате при формировании в августе плана проверок невозможно определить, какое юридическое лицо будет выполнять работы и кого надо контролировать. Назначить и провести внеплановую проверку также крайне сложно. Дело в том, что пункт 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ в качестве одного из оснований указывает: «возникновение угрозы причинения вреда...», однако конкретные признаки отсутствуют, какое содержание имеет данный термин, законом не определено. В результате трактовка термина зависит от усмотрения конкретных проверяющих.

На практике органы прокуратуры часто отказывают в согласовании проведения внеплановых проверок, ссылаясь как раз на недоказанность контрольным органом возникновения угрозы причинения вреда. Таким образом, несмотря на наличие признаков административного правонарушения, провести проверку и зафиксировать его фактически невозможно.

2. Совмещение исполнительных и контрольных функций в одном структурном подразделении органа местного самоуправления.

Анализ опыта осуществления муниципального контроля в разных городах показал, что муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения возлагается на структурные подразделения, которые отвечают за содержание дорог местного значения. В результате проверяемый и проверяющий является одним лицом, что в свою очередь ставит под сомнение объективность и независимость, приводит к определенному формализму и не способствует улучшению состояния дорог, а лишь ведет к отпискам для прокуратуры и созданию вида принятия мер последней.

3. Для оперативного реагирования на нарушения более эффективным является применение законов об административных правонарушениях; работать с подрядчиками по содержанию и ремонту улично-дорожной сети удобнее гражданско-правовыми методами в рамках действующих муниципальных контрактов.

Данные рычаги позволяют гораздо оперативнее реагировать на ситуацию, исключают взаимоотношения с прокуратурой и необходимость составления огромного количества бумаг, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ. Проиллюстрировать это можно практикой города Нижний Новгород. Согласно части 3 статьи 3.1 Кодекса Нижегородской области об административных правонарушениях от 20.05.2003 № 34-З (ред. от 02.07.2019) (далее – КоАП НО), за нарушение требований к уборке автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения, в том

числе проезжей части дорог, обочин, двухметровых зон у края дороги, полос отвода, тротуаров, подъездных путей, внутриквартальных и внутридворовых проездов, установленных нормативными правовыми актами области и (или) муниципальными правовыми актами, если эти нарушения не подпадают под действие статей 11.21, 11.22 и 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа на граждан в размере 1500-2500 рублей; на должностных лиц – 5000-10000 рублей; на юридических лиц – 50000-100000 рублей.

При выявлении подобных правонарушений подрядчик привлекается к административной ответственности должностными лицами управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода, в рамках реализации государственных полномочий по возбуждению административных дел, предоставленных Законом Нижегородской области от 04.08.2011 № 91-З (ред. от 02.07.2019) «Об административных комиссиях в Нижегородской области и о наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области отдельными государственными полномочиями в области законодательства об административных правонарушениях».

Параллельно заказчик работ по муниципальному контракту (администрация района города) при принятии к оплате выполненных подрядчиком работ анализирует свои контрольные данные как заказчика, а также постановления о привлечении к административной ответственности за истекший период. В результате оплачиваются только фактически выполненные работы, а не указанные подрядчиком. В табл. 20 представлены сведения о применении норм КоАП НО, полученные по данным управления административно-технического и муниципального контроля администрации города Нижнего Новгорода.

Табл. 20. Статистика составления протоколов и применения мер
ответственности по части 3 статьи 3.1 КоАП НО

	Количество составленных протоколов	Сумма наложенных штрафов
2016 год	438 протоколов	3 253 200 рублей
2017 год	354 протокола	3 031 900 рублей
2018 год	737 протоколов	16 620 200 рублей

Данная практика является наиболее эффективной, позволяющей оперативно реагировать как на жалобы населения, так и на состояние дорожного полотна, особенно в зимний период, повышая качество уборки. Тем самым повышается безопасность дорожного движения и снижается аварийность на дорогах города. Данный вид муниципального контроля во многом недооценен муниципальными образованиями и в перспективе будет очень полезен при условии определенной финансовой и правовой обеспеченности.

Пока складывается впечатление, что муниципальные образования под давлением прокуратуры неоправданно большое внимание уделяют состоянию дорожного полотна, ответственность за состояние которого несет само муниципальное образование (контроль собственника за собственностью). Вместе с тем законодательство позволяет в рамках муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения осуществлять и так называемый весовой контроль при наличии пунктов автома-

тического взвешивания грузового транспорта, в результате чего можно снизить ущерб дорожному полотну, причиняемый в результате движения перегруженного транспорта.

Кроме того, при определенном нормативном регулировании на местном уровне возможно заняться решением вопроса самовольной реконструкции дорожного полотна и незаконного присоединения к дорогам местного значения объектов дорожного сервиса (чаще всего в частном секторе или промзонах переоборудуют помещения или гаражи под шиномонтажи, мойки, магазины и так далее), а также самовольного размещения в полосе отвода дорог в отсутствие правовых оснований разнообразных объектов как движимого, так и недвижимого имущества (рекламных щитов, стел, частных канализационных колодцев и так далее).

В крупных городах возможна организация платных парковочных пространств и платных дорог, контроль за использованием которых также возможно осуществлять в рамках муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения. Данный вид контроля открывает хорошие перспективы стимулирования бизнеса работать на законных основаниях, перевода из «серого» сектора в легальное поле, в частности, по объектам дорожного сервиса либо по весовому контролю. Это способствует улучшению экологической обстановки, устраняя канализационные дренажные колодцы в частном секторе, и создает комфорт с точки зрения привлекательности внешнего облика городов и поселений и безопасности дорожного движения путем удаления с полос отвода дорог рекламных стел и конструкций и иных объектов.

В частности, в городе Нижнем Новгороде при планировании проверок муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения управлением административно-технического и муниципального контроля администрации города собирается информация о возможных нарушениях при использовании полосы отвода дорог, незаконном размещении объектов движимого и недвижимого имущества при отсутствии законных оснований на это. При назначении проверки и уведомления о дате осмотра территории виновные лица предпочитают демонтировать незаконные объекты до выезда муниципальных инспекторов.

В результате цель освоить полосу отвода дорог от незаконно размещенного имущества достигается. В противном случае виновное лицо привлекается к административной ответственности по ст.11.21 КоАП РФ (нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги).

В будущем планируется изменить механизм взаимоотношений власти и бизнеса. После принятия муниципального правового акта, определяющего порядок присоединения объектов дорожного сервиса к муниципальным дорогам, и утверждения типового договора целесообразно усилить работу на этом направлении, выдавать по результатам проведенных проверок предписание оформить соответствующие договорные отношения с муниципалитетом.

Нижний Новгород в 2018 году реализовал пилотный проект платных муниципальных парковочных пространств в историческом центре города. В рамках реализации данного проекта наиболее действенным механизмом стал не муниципальный контроль с его сложной и длительной процедурой, а реализация государственных полномочий по возбуждению административных дел.

Статьей 3.10 КоАП НО установлена административная ответственность за нарушение порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования регионального, межмуниципального и местного значения; в качестве санкции предусмотрено предупреждение или административный штраф на граждан в размере 1000 - 2000 рублей; на должностных лиц – 3000 - 5000 рублей; на юридических лиц – 9000 - 15000 рублей.

В 2018 году управлением административно-технического и муниципального контроля администрации города возбуждено 222 дела по статье 3.10 КоАП НО, наложено 245 000 рублей административных штрафов. За первое полугодие 2019 года возбуждено 59 дел на сумму 107 000 рублей. Положительный опыт пилотного проекта позволил городу рассматривать более масштабный инвестиционный проект по организации платного парковочного пространства исторической части города с привлечением частных инвестиций. Основываясь на опыте осуществления данного вида муниципального контроля, можно сделать следующие выводы:

1. Целесообразно максимально упростить административные процедуры, регулирующие муниципальный контроль в этой сфере и предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ.

2. При наличии во внешних сигналах (обращения граждан и юридических лиц, СМИ, непосредственное обнаружение и т.д.) сведений, составляющих объективную сторону административного правонарушения, целесообразно возбуждать дела об административных правонарушениях в рамках ст. 28.1 КоАП РФ. И только в случае, если в поступившей информации нет признаков объективной стороны административного правонарушения либо требуется проверка документации, осуществление замеров, исследований, экспертиз и т.д., - передавать все сведения на рассмотрение в рамках контрольно-надзорной деятельности.

3. Профилактические меры необходимо проводить по факту нарушения обязательных требований закона, только когда данные деяния не образуют состава административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ или законом субъекта РФ, устанавливающим административную ответственность. В противном случае противоправное поведение остается фактически безнаказанным, что в свою очередь ведет к стимулированию населения к дальнейшим нарушениям закона и подрывает главный принцип административного права - неотвратимости наказания за противоправное поведение.

Следует обратить внимание на то, что если органы местного самоуправления в своих ответах на обращения граждан информируют о проведенных профилактических мероприятиях и внесении в план проверок на следующий год, то у граждан возникает впечатление отписок и нежелания решать насущные проблемы, что не снимает социальное напряжение и не самым лучшим образом сказывается на авторитете местной власти. В связи с этим необходимо предоставить муниципалитетам право самим решать, каким образом контролировать ту или иную деятельность, какие инструменты дадут больший эффект. Необходимо в погоне за освобождением от излишнего давления на бизнес со стороны властей соблюсти баланс, учесть интересы и муниципальной власти, которая наряду с государственной стоит на защите публичных интересов.

О МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В ОБЛАСТИ ТОРГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД ХАНТЫ-МАНСИЙСК



Марютин Теодор Вениаминович, заместитель
Главы города Ханты-Мансийска

1. Муниципальный контроль в области торговой деятельности на территории муниципального образования городской округ город Ханты-Мансийск осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», а также муниципальными правовыми актами¹²⁷.

Предметом исполнения функции по муниципальному контролю в области торговой деятельности является соблюдение субъектами предпринимательской деятельности требований, установленных федеральными законами и законами Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, а также муниципальными правовыми актами города Ханты-Мансийска, к размещению нестационарных торговых объектов (далее - НТО) на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии со схемой размещения НТО на территории города Ханты-Мансийска.

Согласно постановлению Администрации г. Ханты-Мансийска № 311 от 27.04.2018 «О порядке и условиях размещения нестационарных торговых объектов на территории г. Ханты-Мансийска», предусмотрен контроль за соблюдением требований к размещению нестационарных торговых объектов, где уполномоченный орган:

- осуществляет контроль за соблюдением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, осуществляющим торговую деятельность на территории города Ханты-Мансийска, требований, установленных федеральными законами, законами Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее - обязательные требования), а также требований, установленных муниципальными правовыми актами, к размещению нестационарных торговых объектов;
- осуществляет контроль за исполнением условий договора на размещение нестационарных торговых объектов на территории города Ханты-Мансийска по результатам аукциона и договора на размещение нестационарных торговых объектов на территории города Ханты-Мансийска без проведения аукциона;
- выявляет факты незаконного размещения, самовольной установки нестационарных торговых объектов.

127 Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 12.02.2019 №73 «Об определении органа и перечня должностных лиц, уполномоченных по осуществлению муниципального контроля в области торговой деятельности на территории города Ханты-Мансийска»; Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 13.03.2015 №459 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля в области торговой деятельности на территории муниципального образования городской округ город Ханты-Мансийск»; Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 10.05.2011 №601 «Об утверждении Схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории города Ханты-Мансийска».

Осуществление муниципального контроля в области торговой деятельности эффективно при оптимальном соотношении следующих показателей: механизмов применения мер принуждения к нарушителям и мер ответственности, налагаемых по результатам осуществления муниципального контроля; наполняемости местного бюджета. Необходим баланс между расходами на осуществление муниципального контроля и размером штрафов, зачисляемых в местный бюджет по его результатам.

Этот вопрос достаточно важный. Очевидно, что эффективность и результативность используемых инструментов должна соотноситься и с профессиональными компетенциями муниципальных контролеров, структурой управления соответствующим видом контроля. Для сравнения можно привести информацию о том, какие подразделения местных администраций осуществляют муниципальный контроль в муниципальных образованиях Ханты-Мансийского автономного округа – Югры:

г. Ханты-Мансийск - управление потребительского рынка и защиты прав потребителей Администрации города Ханты-Мансийска;

г. Нижневартовск – управление муниципального контроля Администрации города Нижневартовска;

г. Мегион - управление муниципального контроля Администрации города Мегион;

г. Нягань – отдел по потребительскому рынку и защите прав потребителей управления по потребительскому рынку и развитию предпринимательства Администрации города Нягань;

Сургутский район – отдел потребительского рынка и защиты прав потребителей комитета экономического развития Администрации Сургутского района;

г. Когалым – отдел потребительского рынка и развития предпринимательства Администрации города Когалыма;

г. Лангепас – отдел потребительского рынка и защиты прав потребителей управления муниципального реформирования, развития предпринимательства и потребительского рынка Администрации города Лангепаса;

г. Радужный - управление потребительского рынка Администрации города Радужный;

г. Югорск - управление контроля Администрации города Югорска;

г. Сургут - нет функции муниципального контроля в области торговой деятельности;

г. Пыть-Ях – нет функции муниципального контроля в области торговой деятельности.

На территории города Ханты-Мансийска муниципальный контроль в области торговой деятельности осуществляется с 2015 года 2 муниципальными служащими управления потребительского рынка и защиты прав потребителей Администрации города Ханты-Мансийска в рамках официально закрепленных дополнительных должностных обязанностей начальника управления и заместителя начальника управления. Дополнительные единицы в штат управления на осуществление функции муниципального контроля не вводились.

При проведении плановых документарных проверок до 2016 года нарушения субъектами предпринимательской деятельности к размещению нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не установлены. Это можно проиллюстрировать следующим образом. До проведения проверок хозяйствующих субъектов исследуются документы, которые находятся в ведении администрации города: схема размещения нестационарных торговых объектов на территории города Хан-

ты-Мансийска; договор на размещение НТО, заключенный между субъектом предпринимательской деятельности и Администрацией города Ханты-Мансийска. Это говорит о том, что анализ документов, проводимый в рамках документарной проверки, не предполагает выявления нарушений в документах субъектов хозяйственной деятельности.

В настоящее время для выполнения плановых проверок ежегодно формируется и утверждается органом прокуратуры план проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих торговую деятельность на территории города Ханты-Мансийска. Отсутствие плановых проверок с 1 января 2016 года обусловлено требованиями части 1 статьи 26.1 Федерального закона Российской Федерации 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которая предусматривает, что в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства, проверки не проводятся.

Внеплановые проверки осуществляются на основании поступивших в администрацию города и управление потребительского рынка и защиты прав потребителей заявлений (обращений) граждан и юридических лиц и после согласования с органом прокуратуры. К настоящему времени обращений по вопросам организации торговой деятельности в администрацию города не поступало, поэтому внеплановые проверки за период осуществления данного муниципального контроля (с 2015 года по настоящее время) не проводились.

Вышеприведенная информация показывает, что целесообразности в таком виде муниципального контроля, как контроль за торговой деятельностью, не имеется. Вместо него более эффективным инструментом является применение мер профилактики, а также мер гражданско-правовой ответственности (снос незаконных НТО).

2. По вопросу осуществления муниципального контроля в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции следует отметить, что согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее - Закон № 171-ФЗ), органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции. При этом не уточняется, какие именно полномочия по контролю осуществляют органы местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 8 статьи 16 Закона № 171-ФЗ и Правилами определения органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утвержденными постановлением Правительства РФ от 27.12.2012 № 1425, органы местного самоуправления для установления запрета на розничную продажу алкогольной продукции определяют границы территорий, прилегающих к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, в которых непосредственно осуществляются соответствующие виды деятельности (образовательная, медицинская и т.д.).

Таким образом, муниципальные правовые акты об определении прилегающих территорий непосредственно влияют на права и обязанности хозяйствующих субъектов, чья деятельность регулируется такими муниципальными актами посредством установления требований (границ прилегающих территорий, на которые распространяется запрет на розничную продажу алкогольной продукции). Вместе с тем соблюдение ограничений при продаже алкогольной продукции - предмет регионального государствен-

ного контроля (надзора) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, в связи с чем *для осуществления контроля (нарушения требования о прилегающей территории) органы местного самоуправления должны быть наделены законом отдельными государственными полномочиями в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.*

РАЗДЕЛ 3.

Опросы и иные
обобщения
муниципального
контроля

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА, НАПРАВЛЕННОГО НА ВЫЯВЛЕНИЕ НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ НАВЕДЕНИЯ ПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРА- МЕТРОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОН- ТРОЛЯ



Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления ИУРП РАНХиГС, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления

В июле 2019 года для обобщения и анализа существующих муниципальных практик при реализации муниципального контроля был проведен экспресс-опрос муниципальных образований. Для этого была составлена анкета в форме таблицы, которую с легкой руки составителей все стали именовать матрицей. Ответы на вопросы, содержащиеся в матрице, планируется использовать при разработке проектов документов, регулирующих особенности осуществления муниципального контроля.

Составители матрицы выделили больше десятка видов контроля, по каждому из которых было предложено ответить на ряд вопросов, касающихся особенностей его осуществления (осуществляется ли данный вид контроля; относится ли данный вид муниципального контроля к какому-либо вопросу местного значения; имеется ли муниципальное правовое регулирование; необходим ли данный вид муниципального контроля в вашем муниципальном образовании; каким путём целесообразно и наиболее эффективно регулировать данные отношения (охранять соответствующие ценности)). Отдельный набор вопросов связан с внедрением риск-ориентированного подхода, оптимизацией видов муниципального контроля (как вы оцениваете уровень риска при нарушении требований в данной сфере; чей публичного интереса в его реализации).

Существенную работу по распространению и сбору заполненных матриц провел Союз российских городов, в том числе представители контрольных органов крупных городов, принимавшие участие в обсуждениях в Калининграде и Ханты-Мансийске, заинтересованные в формировании эффективной модели муниципального контроля и административной практики. Представители Ханты-Мансийска дополнительно организовали получение ответов городов Ханты-Мансийского автономного округа. Совет муниципальных образований Пермского края провел анкетирование муниципальных образований своего края, что позволило выявить мнение не только представителей го-

родских округов, но и муниципальных районов, а также городских и сельских поселений. На момент обобщения результатов получено около ста матриц, в том числе:

- 45 матриц от городов, большую часть которых заполняли представители контрольных органов; эти муниципальные образования расположены на территории шести федеральных округов (ЦФО, СЗФО, ПФО, УФО, СФО, ЮФО);

- 46 матриц от муниципальных образований Пермского края (ПФО).

Обращение к городам, особенно к крупным, обусловлено тем, что именно на их территории расположены основные объекты муниципального контроля и проверяемые субъекты; на этих территориях осуществляется наибольшее количество видов муниципального контроля и имеется максимальное количество муниципальных контролеров; нормативная база этих муниципальных образований, как правило, является наиболее проработанной. Кроме того, большая часть населения проживает именно в крупных городах.

Пермский край фактически выполнил функции пилотной площадки. Выбор Пермского края обусловлен разными причинами, к которым можно отнести: географическое и муниципальное разнообразие, т.е. наличие территорий, имеющих разный статус и разные потребности (есть и город-миллионник, и ЗАТО, и отдаленные сельские территории; в крае уже создан муниципальный округ). Кроме того, Пермский край характеризуется наличием сильного совета муниципальных образований, высокой степенью вовлеченности в различные федеральные проекты и программы. Среди матриц, заполненных представителями городов, есть:

- 24 столицы субъектов РФ;

- 8 из 13 городских округов с числом жителей более 1 млн;

- 1 наукоград;

- 1 муниципальное образование, находящееся в городе федерального значения;

- 2 города с внутригородскими районами (по одному из них матрицы заполняли и внутригородские районы);

- 1 городское поселение.

В дальнейшем эта группа матриц будет называться «матрицы городов», «матрицы крупных городов», хотя в их числе есть ответ, представленный представителями городского поселения. Среди матриц, заполненных представителями муниципальных образований Пермского края, есть:

- 20 городских округов, в том числе 1 ЗАТО;

- 8 муниципальных районов;

- 1 муниципальный округ;

- 17 городских и сельских поселений.

При обработке матриц ответы городов и муниципальных образований Пермского края обобщались отдельно. Ниже представлены ответы, которые даются как раздельно, так и суммарно. Первичным обобщением полученных данных и сведением всех матриц в единую таблицу занималась сотрудник Центра местного самоуправления РАНХиГС Г.В. Миронова.

Анализ отдельных анкет показывает, что не во всех муниципальных образованиях есть указанные виды контроля; не во всех матрицах заполнены все графы, поэтому общее количество ответов различается по отдельным видам контроля. С другой стороны, количество полученных ответов по разным видам контроля является показателем востребованности соответствующей сферы деятельности.

В табл. 21 и 23 представлено мнение представителей органов местного самоуправления о необходимости отдельных видов муниципального контроля. Для полной картины задавалось несколько похожих, но разных вопросов, в том числе: осуществляется ли соответствующий вид муниципального контроля; нужен ли этот вид муници-

Результаты опроса, направленного на выявление наиболее эффективных инструментов наведения порядка на территории муниципального образования и определение основных параметров муниципального контроля

Табл.21. Необходимость соответствующего вида контроля (по мнению представителей преимущественно крупных городов)

Сферы деятельности	Осуществляется ли данный вид контроля		Относится ли данный вид мунконтроля к какому-либо вопросу местного значения?		Имеется ли муниципальное правовое регулирование? На каком уровне осуществляется преимущественное правовое регулирование?		Необходим ли данный вид мунконтроля в вашем МО?		Каким путем περισσότερο и наиболее эффективно регулировать данные правонарушения (охранять соответствующие ценности)									
	да	нет	да	нет	да	нет	да	нет	ФЗ о контроле		КоАП		Гражданское		Другие			
									Результат	штраф	да	нет	да	нет	да	нет	иные	
Земельный	44	1	44	1	44	1	29	15	31	13	20	22	44	1	22	34	42	3
	36	9	38	1	29	15	31	13	29	16	31	14	26	17	40	6		
	20	18	29	6	28	6	11	21	22	19	16	6	20	11	24			
За составлением автомобильных дорог местного значения	32	5	31	1	20	15	10	25	10	26	32	4	25	12	29	8		
	28	7	15	17	32	2	15	10	6	28	33	-	2	32	30	5		
В сфере благоустройства	27	8	27	3	30	3	13	21	7	26	31	1	2	31	29	5		
За сохранностью особо охраняемых природных территорий	10	8	14	2	11	5	10	10	6	9	12	5	4	12	6	11		
За сохранностью общераспространенных полезных ископаемых	4	10	3	9	6	6	2	8	5	5	6	5	3	7	3	7		

В сфере наружной рекламы	2	10	8	4	6	6	5	5	5	5	5	1	-	10	4	6
В сфере торговли алкоголем, пивом	1	8	3	4	2	6	1	5	1	5	5	1	-	6	4	2
В области архивного дела	2	7	3	5	1	6	1	5	3	5	5	3	2	6	4	3
За исполнением прав на земельные участки и застройки	2	6	5	4	4	4	6	3	5	3	4	4	3	5	5	3
За организацией теплоснабжения	1	6	1	6	1	3	1	4	2	3	4	2	2	4	3	3
За деятельностью управляющих организаций	3	2	2	4	-	5	2	4	2	4	3	2	1	6	3	3
За деятельностью регионального оператора по отходам	1	4	2	3	-	4	1	4	1	2	2	2	1	2	3	2
За предоставлением обязательного экземпляра	-	5	-	3	-	3	-	4	1	3	3	1	2	2	2	2
За розничными рынками	2	1	2	1	3	-	1	3	-	3	3	-	-	3	2	1
За регулярными перевозками	-	2	2	1	1	-	-	2	1	1	1	1	1	1	2	-
За организацией деятельности лискодек и дисколлубов	-	1	1	-	1	-	-	1	-	1	1	-	-	1	1	-

пального контроля; эффективны ли инструменты Федерального закона № 294-ФЗ для защиты соответствующих отношений и охраняемых ценностей.

Анализ данных, представленных в таблице 1, позволяет сделать несколько выводов:

- о земельном, жилищном контроле говорится во всех 45 матрицах; лесной контроль фигурирует в 38 ответах; контроль за состоянием автомобильных дорог местного значения – в 37 ответах; в сфере благоустройства и торговли – в 33 ответах; именно эти виды контроля входят в число ТОПовых¹²⁸. Остальные виды контроля отстают с существенным отрывом.

- наведение порядка на территории муниципального образования предполагает работу с явными, потенциальными или скрытыми нарушениями; их профилактика, выявление, предотвращение, пресечение представляет важную задачу, причем одним из существенных показателей эффективности и результативности такой работы является оперативность реагирования и отсутствие повторности; анализ данных, содержащихся в таблице 1, показывает, что по мнению муниципальных контролеров, применение административного законодательства практически во всех сферах позволяет достичь именно такого результата – этот инструмент реагирования занимает явно лидирующие позиции;

- для решения задачи наведения порядка в определенной сфере необходимо использовать сочетание разных инструментов (см. табл. 22).

Табл.22. Сведения о наиболее эффективных механизмах регулирования и охраны защищаемых ценностей (по мнению представителей преимущественно крупных городов)

Сферы деятельности	ФЗ о контроле Результат - предписание	КоАП Результат - штраф	Гражданское законодатель- ство (лица сами защища- ют свои права в этой сфере в суде)	Путем рассмотрения обращений граждан
Земельный	4 место	1 место	3 место	2 место
Жилищный	3 место	2 место	4 место	1 место
Лесной	2 место	1 место	4 место	3 место
За состоянием автомобиль- ных дорог местного значения	4 место	1 место	3 место	2 место

128 Следует констатировать серьезное совпадение наиболее востребованных видов муниципального контроля, полученных по результатам данного опроса, и опроса, проведенного центром местного самоуправления РАН-ХиГС осенью 2018 года. Тогда в ТОП-5 видов контроля для городских округов вошли такие: земельный, жилищный, благоустройство, автомобильные дороги и торговля. Очевидно совпадение видов контроля, хотя очередность расположения иная. Более подробно см.: Шутрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018. — 184 с.

В сфере благоустройства	3 место	1 место	4 место	2 место
В сфере торговли	3 место	1 место	4 место	2 место

Анализ данных, содержащихся в табл. 21-22, показывает, что работа в рамках федерального закона о контрольно-надзорной деятельности не должна быть единственным инструментом; в каждой сфере требуется не только профилактика и выявление нарушений, но и возможность применения мер принуждения. Теперь рассмотрим, как ответы на аналогичные вопросы выглядят в контексте муниципальных образований Пермского края (см. табл. 23). Следует отметить, что заполняли матрицы не только муниципальные контролеры, но и главы муниципальных образований, иные должностные лица.

Результаты опроса, направленного на выявление наиболее эффективных инструментов наведения порядка на территории муниципального образования и определение основных параметров муниципального контроля

Табл.23. Необходимость соответствующего вида контроля (по мнению представителей Пермского края)

Сферы деятельности	Осуществляется ли данный вид контроля		Опасается ли данный вид мунконтроля к какому-либо вопросу местного значения?		Имеется ли муниципальное правовое регулирование? На каком уровне осуществляется преимущественное правовое регулирование?		Необходим ли данный вид мунконтроля в вашем МО?		Какие пути наиболее эффективно регулировать данные правоотношения (охранять соответствующие ценности)							
	да	нет	да	нет	да	нет	да	нет	ФЗ о контроле	Результат - признание	КоАП	Результат - штраф	Гражданское законодательство (лица сами защищают свои права в этой сфере в суде)	Путем рассмотрения (лица сами обращаются в суд)		
В сфере благоустройства	32	3	25	12	35	-	19	18	9	27	36	1	6	36	30	6
Жилищный	22	16	36	3	21	17	21	18	14	25	13	25	29	8	31	6
За состоянием автомобильных дорог местного значения	32	6	38	-	21	16	23	16	12	26	36	-	27	10	30	7
Земельный	30	-	30	1	30	-	19	12	11	20	30	-	4	26	25	5
В сфере торговли	23	8	27	5	26	5	13	18	8	23	30	1	4	28	25	5
Лесной	14	8	21	1	17	4	10	11	7	12	8	11	-	19	5	14
В сфере торговли алкоголем, пивом	14	7	13	8	14	8	11	10	0	9	15	3	4	15	12	7

За сохранностью облагодотро- ненных полезных ископаемых	8	4	8	4	4	10	4	6	9	10	3	12	1	2	11	8	5
За сохранностью особо охраняемых природных терри- торий	8	5	12	1	8	4	9	5	6	4	10	1	3	8	5	6	
В сфере наружной рекламы	6	3	8	3	6	3	7	2	3	5	7	1	2	6	4	4	
За организацией теплоснабжения	3	2	6	-	3	2	1	4	2	3	2	3	2	3	3	2	
За деятельностью регионального опера- тора по отходам	3	2	3	2	1	2	5	1	3	-	1	2	3	1	2	1	
За предоставлени- ем обязательного экземпляра	2	2	3	1	3	1	1	2	2	1	1	2	-	3	1	2	
За исполнением правил землепользо- вания и застройки	-	3	3	-	1	2	2	1	1	1	1	2	1	1	2	-	
В области архивного дела	1	3	3	1	2	1	2	2	2	1	1	1	2	-	3	1	1
За деятельностью управляющих орга- низаций	1	1	1	2	1	2	-	3	1	1	-	1	-	1	-	1	-

Анализ данных, содержащихся в табл. 23, показывает несколько иные приоритеты, которые сформировались у муниципальных образований Пермского края (следует напомнить, что кроме городских округов, матрицы заполняли и представители сельских территорий, небольших муниципалитетов). По степени популярности, основанной на количестве полученных ответов, к числу ТОПовых сфер относятся: благоустройство (42 ответа), жилищный (39 ответов), состояние автомобильных дорог местного значения (38 ответов), земельный (32 ответа), торговля (31 ответ), торговля алкоголем и лесной (по 22 ответа). Видно, что приоритеты уже иные. Только жилищный контроль, как и в городах, сохраняет устойчивое второе место. В табл. 24 приводятся сведения о наиболее эффективных инструментах реагирования для ТОПовых сфер.

Табл. 24. Сведения о наиболее эффективных контрольных механизмах регулирования и защиты соответствующих отношений и охраняемых ценностей (по мнению муниципальных образований Пермского края)

Сферы деятельности	ФЗ о контроле Результат - предписание	КоАП Результат - штраф	Гражданское законодатель- ство (лица сами защища- ют свои права в этой сфере в суде)	Путем рассмотрения обращений граждан
В сфере благоустройства	3 место	1 место	4 место	2 место
Жилищный	3 место	4 место	1 место	2 место
За состоянием автомобильных дорог местного значения	4 место	1 место	3 место	2 место
Земельный	3 место	1 место	4 место	2 место
В сфере торговли	3 место	1 место	4 место	2 место
Лесной	2 место	1 место	4 место	3 место

В сфере торговли алко-голем, пивом	4 место	1 место	3 место	2 место
------------------------------------	---------	---------	---------	---------

Очевидно, что для органов местного самоуправления Пермского края в качестве наиболее эффективного инструмента наведения порядка на территории муниципального образования является применение мер принуждения, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. Второе место занимает инструментарий законодательства об обращениях – при подготовке ответа на жалобу гражданина необходима определённая проверка изложенных в жалобе обстоятельств и принятие мер воздействия. Третье место занимает применение инструментария о контрольно-надзорной деятельности.

Следует дополнительно обратить внимание на то, что место, которое занял соответствующий набор инструментов, выбиралось только на основании положительных ответов; в ряде случаев число отрицательных ответов существенно превышает число положительных, что не может свидетельствовать об эффективности данного инструментария. Последнее место занимает применение мер гражданско-правовой защиты; такой выбор является вполне закономерным, поскольку не всегда заявители усматривают необходимость защиты публичного интереса. Любопытно, что такой подход сохраняется как для крупных городов, так и для муниципалитетов Пермского края.

Выбор оптимального инструмента воздействия должен осуществляться самими органами местного самоуправления, исходя из стоящей задачи и с учетом фактических особенностей. Более детальный анализ отдельных видов муниципального контроля будет представлен ниже. Отдельного внимания заслуживает количество желающих оставить соответствующий вид контроля как деятельность, осуществляемую в рамках Федерального закона № 294-ФЗ. Видно, что в крупных городах наибольшее число желающих оставить соответствующий вид контроля из числа осуществляющих его приходится на жилищный и земельный контроль. Самым бесполезным видом контроля из числа его осуществляющих назван контроль за состоянием автомобильных дорог местного значения. Всего треть респондентов считает полезным сохранение контроля в сфере торговли и благоустройства.

У респондентов Пермского края картина иная. Наибольшее число желающих оставить соответствующий вид контроля из числа осуществляющих его приходится на жилищный контроль и контроль за состоянием автомобильных дорог местного значения. На втором месте сфера благоустройства и земельный контроль. Самым бесполезным из ТОПовых сфер оказался лесной контроль. Немалого лучше ситуация с торговой сферой и торговлей алкоголем.

Ниже представлены обобщения результатов матриц по отдельным видам муниципального контроля. Как уже говорилось, какие-то вопросы обобщались отдельно для крупных городов и муниципалитетов Пермского края (во всех случаях есть специальная оговорка). В каких-то случаях приводятся суммарные данные по всем матрицам. При выборе вида и наименования муниципального контроля авторы матрицы руководствовались существующими видами муниципального контроля и потенциальными, которые часто звучат на разных экспертных площадках. Можно выделить некоторые особенности разных видов муниципального контроля, которые в определенной степени проявляются при заполнении матриц:

1. Анализ фактически складывающихся отношений показывает, что в ряде случаев вместо муниципального контроля как публично-правовой деятельности, осуществ-

вляемой в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, имеют место гражданско-правовые отношения. Например, контроль собственника за собственностью; контроль в рамках договорных отношений. Хотя ряд респондентов и в этих случаях указывает на возможное наличие публичного интереса.

2. Судя по матрицам, одним из самых сложных для респондентов оказался вопрос, связанный с уровнем риска. Складывается впечатление, что нет понимания, что такое риск, чем различаются разные уровни; одни и те же описания относятся к разным уровням риска. Практически по всем видам контроля присутствовал ответ о сложностях с применением риск-ориентированного подхода в условиях отсутствия четкого предмета контроля.

3. Второй непонятный для респондентов вопрос был связан с наличием публичного интереса и просьбой указать, чей публичный интерес в наибольшей степени довлеет в той или иной сфере – жителей, власти, бизнеса или кого-то еще.

4. Исследуя особенности зачисления штрафных санкций в местные бюджеты в разрезе разных видов контроля, респонденты практически всегда называли такие статьи КоАП РФ, как 19.5 (Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль) и 19.7 (Непредставление сведений (информации)).

В ряде матриц респонденты обращают внимание на то, что с 1 января 2020 года вступают в силу новые правила бюджетного законодательства. В части 5 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ предусматривается, что суммы штрафов, установленных КоАП РФ за административные правонарушения, выявленные должностными лицами органов муниципального контроля, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, за счет средств бюджетов которых осуществляется финансовое обеспечение деятельности указанных органов, по нормативу 100 процентов.

Согласно части 7 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ, суммы административных штрафов, установленных законами субъектов Российской Федерации: 1) за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100 процентов; 2) за нарушение муниципальных правовых актов - подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований по нормативу 100 процентов.

Земельный контроль

Об осуществлении земельного контроля заявили 44 респондента, представляющих крупные города (у всех есть соответствующее регулирование муниципальными правовыми актами), однако его необходимость признают только 35. В качестве наиболее эффективных инструментов для наведения порядка в данной сфере 44 респондента называют привлечение к административной ответственности и 42 – работу по обращениям граждан (см. рис. 28). Голоса в отношении эффективности законодательства о контрольно-надзорной деятельности распределились примерно поровну; эффективность муниципального земельного контроля в рамках законодательства о контроле признают 20 респондентов и 22 респондента занимают противоположную позицию. Эффективность применения гражданско-правовых средств наведения порядка признает примерно такое же количество респондентов – 22 при том, что 34 респондента не считают этот способ таковым.

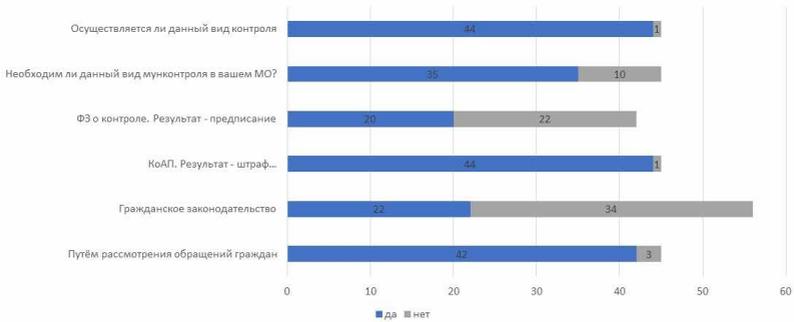


Рис. 28. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере земельного контроля (по мнению представителей крупных городов)

У представителей Пермского края земельный контроль вышел только на четвертое место. Из 30 респондентов, отметивших осуществление данного вида контроля, всего 19 признают его необходимость (Рис. 29). В качестве наиболее эффективного инструмента воздействия, как и в случае с крупными городами, называется законодательство об административных правонарушениях. На второе место вышла работа с обращениями (25 респондентов). Инструментарий законодательства о контрольно-надзорной деятельности – на третьем месте. Причем число ответов, в которых признается эффективность применения данных мер воздействия, в два раза меньше числа тех, кто против (11 против 20).

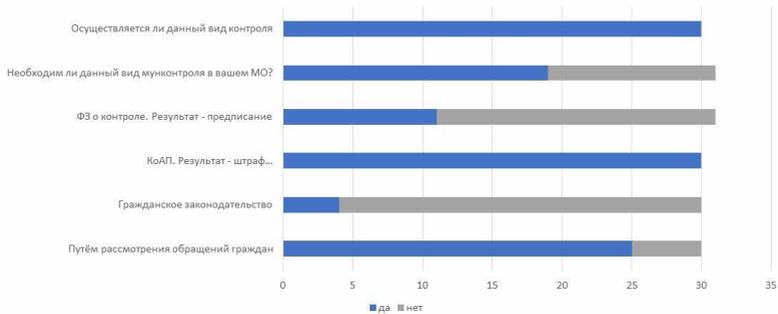


Рис. 29. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере земельного контроля (по мнению муниципальных образований Пермского края)

Ниже приводятся ответы респондентов на вопросы по данному виду контроля.

Как вы оцениваете уровень риска при нарушении требований в данной сфере?

Никто из респондентов не увидел чрезвычайного риска, один респондент считает, что риск-ориентированный подход к этой сфере не применяется. Высокий риск увидели 10 респондентов. Он выражается в наличии следующих нарушений:

- самовольное занятие земель; использование земель лицом, не имеющим

предусмотренных законодательством РФ прав на землю; нарушение установленных земельным законодательством сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретение земельных участков в собственность; самовольное занятие общественных территорий;

- использование земель не по целевому назначению и/или не в соответствии с разрешенным использованием; использование земельных участков с нарушением условий, установленных правовыми актами о предоставлении земельных участков, правового режима использования земель, нарушении условий договоров аренды земельных участков, договоров безвозмездного пользования; нарушение режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия; незаконное изменение правового режима земельных участков; использование земельных участков не по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользованием земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного и иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом;

- сокрытие и искажение сведений о состоянии земель; самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы; уничтожение плодородного слоя почвы, порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель;

- нарушение Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;

- потеря налоговых поступлений в бюджет; недополучение денежных средств за пользование территорией, нарушение прав третьих лиц.

Средний уровень риска увидели 17 респондентов. Он выражается в следующем:

- самовольное занятие земель;

- использование земель не по целевому назначению и (или) не в соответствии с разрешенным использованием;

- использование земель лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на землю.

Низкий уровень риска выявили 48 респондентов:

- самовольное занятие земель; использование земель лицом, не имеющим предусмотренных законодательством РФ прав на землю; нарушение границ и целей использования земельного участка;

- использование земель не по целевому назначению и (или) не в соответствии с разрешенным использованием; использование земельного участка не по целевому назначению (статья 8.8 КоАП РФ), самовольное занятие земельного участка либо его части (статья 7.1 КоАП РФ); использование земель не по назначению; нецелевое использование земель, использование без прав, превышение размера земельного участка;

- самовольное занятие земельных участков влечет отсутствие доходов в городской бюджет, взимаемых в качестве арендной платы; использование земельных участков не по целевому назначению приводит к неверной классификации налогов в отношении правообладателя земельного участка, т.е. может повлечь недополучение доходов в бюджет.

Вышеприведенные ответы показывают, что у представителей органов местного самоуправления нет четкого представления что такое риск, какие есть параметры (уровни, категории и т.п.) риска. Так, самовольное занятие земельного участка или нецелевое использование земель попали во все категории риска. Вместе с тем подавляющее большинство респондентов констатирует низкий уровень риска.

Наличие публичного интереса жителей муниципального образования в его реализации. При ответе на этот вопрос мнения респондентов разделились следующим образом: 69 респондентов увидели публичный интерес всех жителей муниципального образования; 71 – органов власти и 58 – бизнеса.

Поступают ли непосредственно от вида муниципального контроля в местный бюджет доходы от санкций? Положительно на этот вопрос ответили 64 респондента. Ответы сводятся к следующему:

- штрафы поступают в местный бюджет (статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ);
- суммы штрафов по статьям 7.1, 8.8, 19.4.1, 19.5 КоАП РФ поступают в местный бюджет (пункт 7 статьи 46 БК РФ);
- фактически нет, но теоретически да (часть 1 статьи 19.4, часть 1 статьи 19.4.1, 19.5, 19.7 КоАП РФ).

В ответах встречается и такая информация: в настоящее время штрафы зачисляются в городской бюджет (с 01.01.2020 согласно статье 46 Бюджетного кодекса РФ - в федеральный бюджет). В отношении штрафов по статьям 7.1 и 8.8 КоАП РФ получены разные ответы. Так, одни респонденты заявляют о том, что штрафы поступают в местный бюджет, другие - что в федеральный.

В ряде матриц есть напоминание о необходимости наличия полномочий по составлению протоколов по данным составам, иначе меры административного воздействия (наложение штрафа) при выявлении правонарушения осуществляются Росреестром; другие говорят о том, что штрафы за нарушение требований земельного законодательства по статьям 7.1, 8.8 КоАП РФ поступают в федеральный бюджет

О взаимодействии органов местного самоуправления (органов муниципального контроля) с органами государственной власти говорится в 73 ответах. Наиболее частым видом является взаимодействие с органами прокуратуры, судом и Росреестром в рамках совместных контрольных мероприятий, принятия мер к устранению выявленных нарушений. Фактически речь идет о согласовании планов проверок в Росреестре и прокуратуре, передаче актов проверок в Росреестр для возбуждения дел об административных правонарушениях, направлении материалов в суд. В ряде случаев дополнительно говорится о взаимодействии в рамках заключенных соглашений о взаимодействии, об обмене информацией.

В числе других организаций, с которыми осуществляется взаимодействие, назывались службы судебных приставов, БТИ, служба стройнадзора, государственные жилищные инспекции, государственный комитет по государственной регистрации и кадастру субъекта РФ, служба по земельному и фитосанитарному надзору субъекта РФ, министерство экологии и природных ресурсов субъекта РФ, осуществляющими на территории субъекта РФ государственный земельный надзор, а также другие подразделения органов местного самоуправления.

Как бы вы назвали данный вид контроля? В ответах формулируются следующие варианты: контроль за землями, находящимися в муниципальной собственности и государственная собственность на которую не разграничена; муниципальный земельный контроль в границах муниципального образования; земельный контроль; муниципальный земельный контроль;

Возможно ли объединить данный вид муниципального контроля с иным видом? 64 респондента считают, что такое объединение невозможно. Только в трех ответах го-

ворится о возможности объединения с муниципальным контролем в области торговой деятельности (в части выявления нестационарных торговых объектов, размещенных в неустановленных местах), с контролем за исполнением правил землепользования и застройки, а также с лесным контролем и контролем за недропользованием.

Контроль за исполнением правил землепользования и застройки

Для целей данного анкетирования в качестве отдельного вида был выделен контроль за исполнением правил землепользования и застройки. В осуществлении такого вида контроля призналось минимальное количество респондентов, хотя его необходимость подтвердили 6 респондентов, представляющих крупные города, и 2 – Пермский край. В качестве оптимальных инструментов назвали законодательство об обращениях граждан. В большинстве матриц данный вид контроля не рассматривают как самостоятельный и предлагают объединить с земельным.

Респондентами был признан высокий уровень риска, который выражается в нарушении Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», а также нарушении санитарно-бытовых и пожарных требований, которые ведут к возникновению пожаров. Один респондент посчитал, что уровень риска является низким, что выражается в нарушении градостроительных норм при индивидуальном жилищном строительстве.

Наличие публичного интереса проявляется для всех жителей (7 ответов), для органов власти (8 ответов) и для бизнеса (5 ответов). Поскольку штрафных санкций за нарушения в данной сфере не предусмотрено, то поступлений в бюджеты нет.

О возможности *объединения данного вида контроля* с земельным контролем высказались 3 респондента. О возможности переименования данного вида контроля высказались 5 респондентов. Были предложены такие варианты: муниципальный градостроительный контроль; контроль правил землепользования и застройки; контроль за планированием на стадии подготовки градостроительной документации и осуществлением застройки; контроль в области регулирования градостроительной деятельности

Жилищный контроль

Ответы в отношении жилищного контроля представителей крупных городов говорят о высокой степени противоречивости самих ответов. С одной стороны видно, что этот вид контроля осуществляется в 36 случаях, причем подавляющее большинство полагает необходимым его сохранение (31 ответ). С другой стороны, набор используемых инструментов отличается большой вариативностью. Основным инструментом рассматривают обращения граждан (40 ответов), законодательство об административных правонарушениях названо в 31 ответе; контроль в рамках Федерального закона № 294-ФЗ – 29 ответов; гражданско-правовые инструменты защиты названы в 26 ответах (см. рис. 30). Но важно и другое – примерно такое же количество ответов считает все названные инструменты неэффективными.

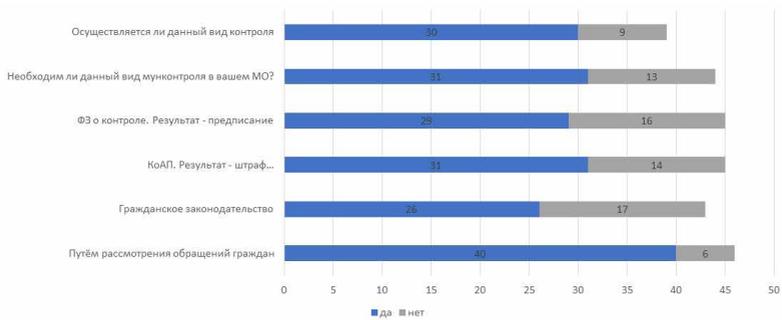


Рис. 30. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере жилищного контроля (по мнению представителей крупных городов).

У представителей Пермского края картина в целом похожая. Из 22 респондентов, осуществляющих данный вид контроля, 21 предлагает его сохранить (но при этом 18 считают его не нужным). В качестве наиболее эффективного набора инструментов называется законодательство об обращениях граждан (31 ответ) и гражданское законодательство (29 ответов). В эффективности инструментария Федерального закона № 294-ФЗ уверены 14 респондентов и 25 придерживаются противоположной позиции (см. рис. 31). Подобная ситуация и в отношении применимости законодательства об административных правонарушениях.

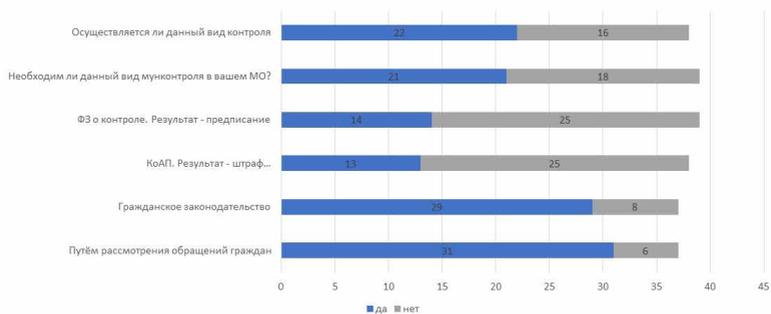


Рис. 31. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере жилищного контроля (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края).

Одной из возможных причин является двойственность регулируемых и охраняемых отношений. Фактически речь идет о контроле собственника за собственностью (частно-правовые отношения), однако и в этом случае может быть публичный интерес. Попутно можно отметить, что контроль за деятельностью управляющих компаний признает подавляющее меньшинство; для данной сферы респонденты отмечают эффективность использования гражданско-правовых инструментов воздействия.

Как вы оцениваете уровень риска при нарушении требований в данной сфере?

Чрезвычайный риск увидел один респондент, по мнению которого он выражается в бездействии управляющих организаций, что приводит к нарушениям в обеспечении граждан жизненно необходимыми коммунальными услугами (водоснабжение, водоотведение, отопление, электроснабжение) и ненадлежащему состоянию общего имущества; это приведет к снижению качества жизни отдельных граждан и всей инфраструктуры страны в целом. Высокий риск увидели 12 респондентов. Он выражается в следующем:

- возникновение угрозы жизни и здоровью, безопасности проживания граждан;
- неисполнение организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами, условий обслуживания общего имущества многоквартирного дома; деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, жилых домах, в которых все или отдельные помещения находятся в муниципальной собственности, с нарушением установленных требований;
- нарушение процедуры выбора способа управления многоквартирным домом и иные нарушения в соответствии с Жилищным кодексом РФ;
- использование и содержание жилых помещений муниципального жилищного фонда с нарушением установленных требований;
- осуществление перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме, в котором все или отдельные помещения находятся в муниципальной собственности, с нарушением установленных требований;
- нарушение требований к предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирном доме, жилом доме, в котором все или отдельные помещения находятся в муниципальной собственности.

Средний уровень риска увидели 18 респондентов. Он выражается в следующем:

- неисполнение управляющей организацией обязанностей по содержанию общего имущества многоквартирного дома может повлечь ухудшение качества муниципального жилого помещения и претензии нанимателей в отношении проведения нанимателем (орган местного самоуправления) капитального ремонта помещения либо признания жилого помещения непригодным для проживания;
- неисполнение организациями, осуществляющими управление многоквартирным домом, условий обслуживания общего имущества многоквартирного дома; некачественное предоставление коммунальных услуг;
- нарушение процедуры выбора способа управления многоквартирным домом;
- обеспечение безопасного и комфортного проживания граждан в муниципальном жилом фонде;
- причинение ущерба собственнику, соседним помещениям;
- несвоевременное предоставление письменного ответа на обращения граждан;
- нарушение нанимателями правил пользования муниципальными жилыми помещениями (ухудшение состояния квартир, долги за наем).

Низкий уровень риска выявили 45 респондентов:

- неисполнение организациями, осуществляющими управление многоквартирным домом, условий обслуживания общего имущества многоквартирного дома;
- нарушение процедуры выбора способа управления многоквартирным домом;
- ущерб муниципальному жилищному фонду при его использовании;
- нарушение правил пользования жилыми помещениями (статья 7.21 КоАП РФ), нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений (статья 7.22 КоАП РФ), нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными

услугами (статья 7.23 КоАП РФ) (нарушение условий обслуживания многоквартирного дома);

- ненадлежащее исполнение организациями, осуществляющими управление многоквартирным домом, условий обслуживания общего имущества многоквартирного дома.

Как и в случае с земельным контролем, видно, что у отвечающих нет четкого представления, что такое риск, какие есть параметры (уровни, категории и т.п.) риска; подавляющее большинство респондентов констатирует низкий уровень риска.

Наличие публичного интереса жителей муниципального образования в его реализации? При ответе на этот вопрос мнения респондентов разделились следующим образом: 50 респондентов увидели публичный интерес всех жителей муниципального образования (точнее, всех жителей многоквартирного дома, в которых имеются в наличии муниципальные помещения). В ряде ответов дополнительно было помечено, что через обращение в органы местного самоуправления проблемы жителей решаются быстрее. 6 респондентов усмотрели публичный интерес органов власти и 61 респондент заявил об отсутствии публичного интереса в данном виде контроля, особенно если нет помещений, находящихся в муниципальной собственности.

Поступают ли непосредственно от вида муниципального контроля в местный бюджет доходы от санкций? Положительно на этот вопрос ответили 64 респондента. Ответы сводятся к следующему:

- фактически нет, но теоретически да (статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ); фактически нет ввиду отсутствия проверок;

- сумма штрафов по статьям 7.21, 7.22, 7.23, 19.4.1, 19.5 КоАП РФ поступает в местный бюджет (пункт 7 статьи 46 БК РФ);

- в настоящее время штрафы зачисляются в городской бюджет (с 01.01.2020 согласно статье 46 Бюджетного кодекса РФ - в федеральный бюджет).

О взаимодействии органов местного самоуправления (органов муниципального контроля) с органами государственной власти говорится в 74 ответах. О наличии закона и/или соглашения субъекта РФ о взаимодействии с органом государственного жилищного надзора субъекта РФ при проведении контрольных мероприятий говорится в 39 ответах¹²⁹; в одной матрице называется административный регламент о взаимодействии с органом государственного жилищного надзора субъекта РФ при проведении контрольных мероприятий. Взаимодействие осуществляется с целью обмена информацией, обеспечения доступа в жилые помещения, возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам проверок, проведения совместных контрольных мероприятий, согласования плана проверок, принятия мер к устранению выявленных нарушений. В качестве организаций, с которыми осуществляется взаимодействие, называются служба жилищного и строительного надзора, ГЖИ, Росреестр, БТИ, прокуратура, суды, миграционная служба.

Как бы вы назвали данный вид контроля? Получено 28 ответов, в которых формулируются следующие варианты: муниципальный жилищный контроль на территории муниципального образования; муниципальный жилищный контроль; жилищный или за сохранностью муниципального жилищного фонда; контроль за соблюдением жилищного законодательства в жилых помещениях муниципального жилого фонда.

Возможно ли объединить данный вид муниципального контроля с иным видом? 71 респондент считает, что такое объединение невозможно. Только в 5 ответах говорится о возможности объединения с контролем за деятельностью управляющих организаций или с государственным жилищным надзором и лицензионным контролем.

129

В эту цифру включены и ответы представителей муниципальных образований Пермского края, поэтому цифра не является показателем реального количества соответствующих законов.

Контроль за деятельностью управляющих организаций

По мнению респондентов, этот вид контроля осуществляется в рамках муниципального жилищного контроля, как отдельный вид отсутствует. Уровень риска является низким и заключается в нарушении условий обслуживания многоквартирных домов, предоставлении жилищных услуг ненадлежащего качества. Наличие публичного интереса жителей признали три респондента; два респондента видят интерес органов власти. Штрафные санкции по данному виду контролю отсутствуют. Данный вид контроля целесообразно объединить с жилищным контролем (осуществлять в рамках жилищного контроля).

Контроль за деятельностью регионального оператора по отходам

Данный вид контроля особого интереса не вызвал, поскольку, по мнению большинства ответивших, муниципальный контроль за деятельностью регионального оператора по обращению с отходами не предусмотрен, только «участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов»; данный вид контроля относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Количество респондентов, прокомментировавших уровень риска, минимально. Уровень риска при нарушении требований законодательства РФ региональным оператором по обращению с отходами - высокий. Риск выражается в нарушении права граждан на благоприятную окружающую среду. Наличие публичного интереса у жителей, власти и бизнеса увидели все ответившие в равной степени. По мнению ответивших, данный вид контроля целесообразно сохранить на региональном уровне.

Лесной контроль

Несмотря на то, что лесной контроль в крупных городах осуществляется в более чем половине случаев из числа ответивших (20 респондентов из 37), в эффективности его инструментария уверены только 13 респондентов (против муниципального контроля по Федеральному закону № 294-ФЗ выступают 22 респондента). Наиболее эффективным инструментом в данной сфере называют административную практику (19 респондентов). Цифры показывают высокий процент тех, кто считает разные инструменты неэффективными (число голосов против превышает число голосов за). За необходимость сохранения данного вида муниципального контроля в муниципальном образовании выступают всего 10 респондентов. Удивительно, но это число меньше, чем число тех, кто считает эффективным Федеральный закон № 294-ФЗ для данной сферы – 10 против 13 ответов (см. рис. 32).

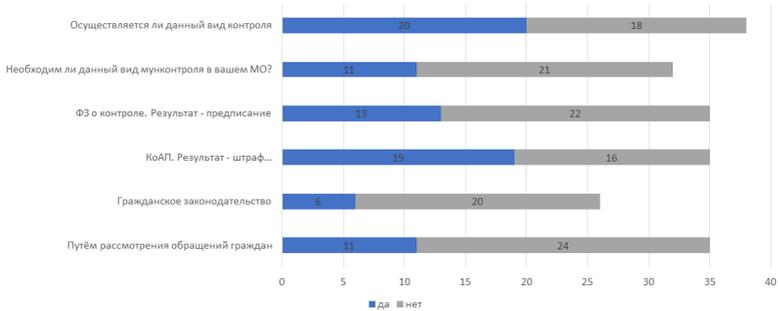


Рис. 32. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере лесного контроля (по мнению представителей крупных городов).

Муниципальные образования Пермского края занимают несколько иную позицию. Об осуществлении лесного контроля заявили 14 респондентов из 22; в его нужности уверены 10 респондентов (см. рис. 33). Любопытно, что по каждому из предложенных инструментов число голосов, которые считают его неэффективным, превышает число голосов, которые высказаны в его поддержку.

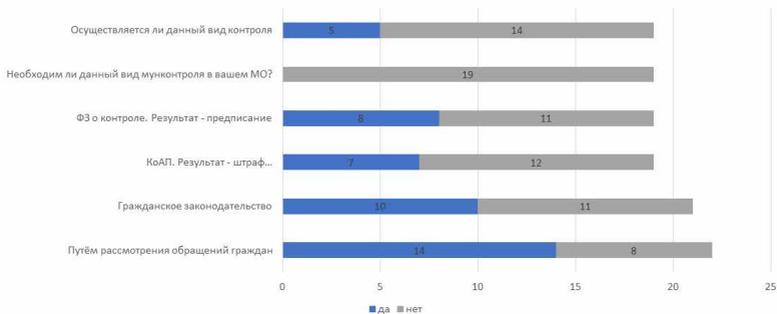


Рис. 33. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере лесного контроля (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края).

34 респондента подтвердили осуществление данного вида муниципального контроля, хотя сделали ряд оговорок и пояснений:

- только по следующим вопросам: фиксация фактов незаконного ведения сельского хозяйства, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения объектов капитального строительства, некапитальных строений, сооружений, в том числе хозяйственных построек, гаражей, нестационарных торговых объектов, ограждений, отдельно стоящих конструкций, запорных устройств, объектов инфраструктуры, за исключением гидротехнических сооружений на территории городских лесов;

- предмет муниципального контроля составляет организация и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения законодательства юридическими лицами, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями

в отношении всех лесов, находящихся на территории муниципального образования, независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности;

- в части проверки соблюдения физических или юридических лицами, а также индивидуальными предпринимателями требований лесного законодательства в отношении лесных участков, находящихся в собственности муниципального образования;

- в отношении муниципального учреждения, на балансе которого находятся городские леса.

26 респондентов не осуществляют данный вид муниципального контроля в связи с отсутствием городских лесов и/или их арендаторов, хотя есть примеры того, что данный вид контроля в перечне видов муниципального контроля присутствует.

Как вы оцениваете уровень риска при нарушении требований в данной сфере? Наличие чрезвычайного уровня риска не увидел никто; 2 респондента отметили, что риск-ориентированный подход неприменим к данной сфере. Высокий уровень риска отметили 11 респондентов. По их мнению, это проявляется в причинении существенного вреда окружающей среде, уничтожении лесов; уничтожении лесных насаждений, в т.ч. пород, имеющих особую ценность; нарушении требований по охране, защите, воспроизводству лесов и затрагивает интересы неопределенного круга лиц.

Средний уровень риска выявили 35 респондентов. Риск выражается в причинении существенного вреда окружающей среде. Низкий уровень риска фигурирует у 6 респондентов и выражается в самовольном занятии лесных участков (статья 7.9 КоАП РФ); нарушении режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах (статья 8.12 КоАП РФ); нарушении порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования (статья 8.24 КоАП РФ); нарушении сохранности и воспроизводства городских лесов может выражаться в причинении вреда окружающей среде.

Мнения в отношении *публичного интереса* существенно разделились, однако ни одного комментария не приводится. Наличие публичного интереса у жителей отметили 47 респондента; у органов власти – 46; у бизнеса – 9. При этом 4 респондента отметили отсутствие публичного интереса, что говорит об излишне формальном отношении к данной деятельности.

Поступление штрафов в местный бюджет за нарушения, выявленные в данной сфере, отметили 36 респондента. Речь идет о применении статей 19.5, 19.7 КоАП РФ в случае наличия реальных проверок. Один респондент обратил внимание на то, что суммы штрафных санкций зачисляются в бюджет того публичного образования, в собственности которого находится лес.

Наличие *взаимодействия с другими органами* констатируют 42 респондента; 11 заявляют о его отсутствии. Взаимодействие осуществляется с Росреестром, Росприроднадзором, прокуратурой, минприроды и экологии субъекта РФ, судом, органами полиции. Цель взаимодействия – проведение совместных мероприятий, принятие мер к устранению выявленных нарушений, межведомственный обмен информацией, утверждение планов проверок; отдельно было показано взаимодействие с органами полиции в части выявления незаконной рубки и направления материалов для возбуждения уголовных дел.

Необходимость данного вида контроля видит 21 респондент, в случае появления арендаторов лесных участков городских лесов имеется действующая система контроля за их деятельностью. Один респондент обратил внимание на то, что этот вид контроля станет реальным только после регистрации границ лесов в Рослесхозе, что лесоустойчиво только формируется. Фактический контроль возможен после организации лесничества.

С другой стороны, 22 респондента не видят смысла в данном виде контроля поскольку все городские леса переданы подведомственной организации – соответствующему МБУ; леса отсутствуют либо на территории муниципального образования расположен природный парк регионального значения; леса находятся в иной собственности.

14 респондентов предлагают *сохранить существующее название* данному виду контроля, правда, некоторые предлагают добавить в него слово «муниципальный». За целесообразность *объединения данного вида контроля с другими* высказались 9 респондентов; 40 выступили против объединения. Если объединять, то с контролем за сохранностью особо охраняемых природных территорий, муниципальным земельным контролем или контролем природопользования. Высказано и предложение передать данный вид контроля на уровень субъекта РФ.

Контроль за состоянием автомобильных дорог местного значения

В отношении состояния автомобильных дорог местного значения представители крупных городов называют все инструменты, кроме собственно контроля по федеральному закону № 294-ФЗ. Из 32 респондентов, подтвердивших, что такой вид контроля осуществляется, 32 респондента считают эффективным применение законодательства об административных правонарушениях, 29 считают более эффективным инструментом работу по обращениям граждан; 25 – гражданское законодательство (см. рис. 34). И только 10 респондентов выступают за сохранение законодательства о контрольно-надзорной деятельности для данной сферы; столько же считают данный вид контроля необходимым для их муниципального образования.

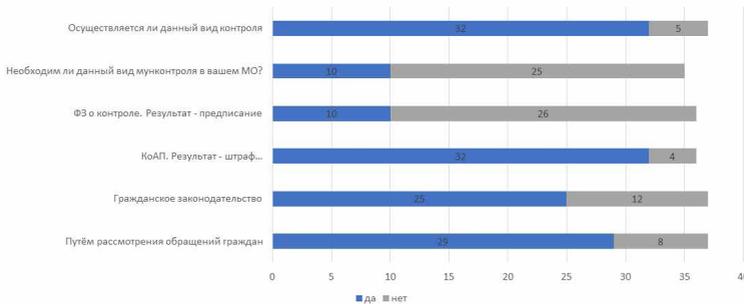


Рис.34. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере автомобильных дорог местного значения (по мнению представителей крупных городов)

У представителей Пермского края данная сфера деятельности заняла почетное третье место. Из 32 респондентов, подтвердивших осуществление данного вида контроля, 23 респондента считают его нужным (против 16 респондентов), причем эффективность законодательства о контрольно-надзорной деятельности увидели всего 12 респондентов (противоположная позиция у 26 респондентов). Рейтинг эффективности инструментария - такой же, как и у крупных городов (см. рис. 35).

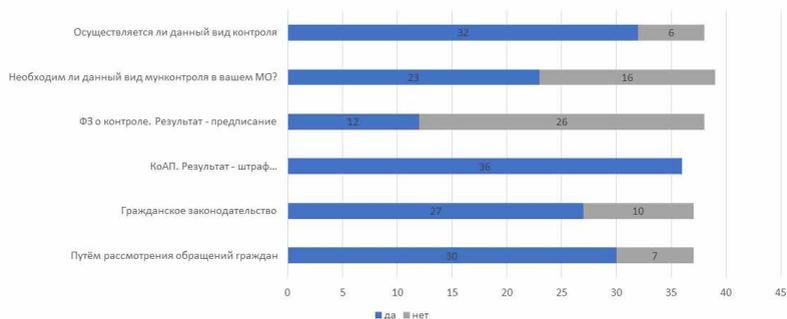


Рис. 35. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере автомобильных дорог местного значения (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края).

Об осуществлении данного вида контроля заявили 64 респондента. Вместе с тем было сделано довольно много оговорок:

- только по следующим вопросам: фиксация фактов выполнения работ, не связанных со строительством, с реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом и содержанием автомобильной дороги, а также с размещением объектов дорожного сервиса, зданий, строений, сооружений, конструкций, механизмов, запорных устройств и других объектов на дорогах, проездах, препятствующих сквозному движению автотранспортных средств и пешеходов, не предназначенных для обслуживания, реконструкции дорог, проездов без получения разрешительных документов;

- только по следующим вопросам: требования технических условий по размещению объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, рекламных конструкций и других объектов в полосе отвода и придорожной полосе автомобильных дорог; соблюдение пользователями автомобильных дорог правил использования полос отвода и придорожных полос, недопущение повреждения автомобильных дорог, проверка соблюдения пользователями автомобильных дорог, лицами, осуществляющими деятельность в пределах полос отвода и придорожных полос, правил использования полос отвода и придорожных полос;

- только по следующим вопросам: в осенний и весенний периоды, когда принято решение об ограничении движения автотранспортных средств на автодорогах местного значения;

- предметом является контроль за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, являющимися пользователями автомобильных дорог (в порядке статьи 29 ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»);

- профилактика правонарушений в области использования и сохранности автомобильных дорог;

- фактически только в отношении граждан;

- в рамках контроля подведомственного учреждения.

Бросается в глаза, что в большинстве случаев осуществляется контроль не столько за качеством самого дорожного полотна, сколько за сопутствующей инфраструктурой.

Уровень риска оценивается традиционно по-разному, причем один и тот же па-

раметр иллюстрирует разные уровни риска. Чрезвычайный риск не выделил никто; 1 респондент заявил о неприменимости риск-ориентированного подхода. Высокий уровень риска увидели 12 респондентов. Это проявляется в возникновении угрозы жизни и здоровью; угрозе безопасности дорожного движения, обеспечению безопасности дорожного движения, экологическому и санитарному состоянию территории муниципального образования, разрушения дорожного покрытия транспортом с перегрузом.

Средний уровень риска фиксируют 57 респондентов; риск проявляется в угрозе безопасности дорожного движения, жизни и здоровью, а также в ухудшении состояния автомобильных дорог, причинении вреда дорогам в весенне-осенний период. Низкий уровень риска увидели 4 респондента - нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги (ст.11.21 КоАП РФ), проверка технических условий, объектов дорожного сервиса, использование полос отвода и придорожных полос.

Наличие публичного интереса увидели у жителей 68 респондентов; органов власти - 66 респондентов; у бизнеса – только 7; об отсутствии публичного интереса заявил 1 респондент. О поступлении *штрафных санкций* в местный бюджет заявили 53 респондента. Довольно традиционно названы статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ, а также статьи 11.21, 19.4.1 КоАП РФ.

Любопытный механизм есть в Пермском крае. Правила благоустройства предусматривают наличие специального пропуска для тяжеловесных автомобилей во время ограничения движения в период весенней распутицы. Отсутствие пропуска - нарушение правил благоустройства – статья 6.7 Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях». Штрафы поступают в местный бюджет.

О *взаимодействии с органами государственной власти* заявил 61 респондент. Кроме традиционных Росреестра, прокуратуры и судов, названы минтранс и автодорог региона, основным партнером является ГИБДД. Кроме межведомственного обмена информацией, применением мер ответственности и утверждения плана проверок названа и такая форма. По выявляемым в рамках плановых/рейдовых осмотров нарушениям правил благоустройства в части сохранности дорог, допущенным с использованием транспортных средств, производится запрос в РЭО ГИБДД ГУ МВД России по субъекту РФ для определения владельца для принятия мер административного воздействия.

25 респондентов из крупных городов не считают *данный вид муниципального контроля* необходимым по следующим причинам: все дороги находятся в ведении подведомственного учреждения; происходит определенное дублирование полномочий с функциями ГИБДД; состояние дорог должен контролировать собственник. Одновременно есть много ответов, из которых следует, что контроль как функция должен быть сохранен. В Пермском крае картина иная. За сохранение данного вида контроля выступают 23 респондента, против – 16.

В отношении *названия данного вида контроля* получено 19 ответов, свидетельствующих о целесообразности сохранения существующего названия контроля; в ряде случаев предлагается добавить в название слово «муниципальный».

О возможности *объединения данного вида контроля* с иными видами высказались 5 респондента, которые предложили передать данный вид контроля на уровень субъекта РФ; обратили внимание на то, что функционал контроля за состоянием автодороги значительно шире контроля за ее сохранностью, т.к. включает в себя такие вопросы, как ремонт, реконструкция, эксплуатация, содержание, обустройство и т.д.; предложили объединить данный вид контроля с контролем за соблюдением Правил благоустройства территории муниципального образования.

Контроль в сфере благоустройства

Благоустройство является самой сложной в правоприменении сферой деятельности, поскольку не всегда бывает просто ограничить разные составы или сферу регулируемых отношений. У представителей крупных городов это проявилось и в том, что число респондентов, которые не уверены, относится ли данный вид контроля к вопросам местного значения, превышает тех, кто считает, что это вид муниципального контроля (15 против 17 ответов), хотя подавляющее большинство имеет муниципальные правовые акты (видимо, речь идет о правилах благоустройства).

Наиболее эффективным инструментом воздействия 33 респондента называют инструментарий законодательства об административных правонарушениях; 30 респондентов считают эффективным законодательство об обращениях граждан. И только 6 респондентов считают эффективным законодательство о контрольно-надзорной деятельности; причем за сохранение этого вида муниципального контроля выступают 15 респондентов. Гражданское законодательство называют еще менее эффективным; возможно, это связано с тем, что сфера благоустройства может быть отнесена к сфере публичных интересов, которую отдельные граждане или организации не считают нужным защищать (см. рис. 36).

28 респондентов ответили, что осуществляют контроль в данной сфере, но при этом некоторые сделали оговорки, что данная деятельность осуществляется не в рамках законодательства о контрольно-надзорной деятельности, но при исполнении соответствующей функции органов местного самоуправления.

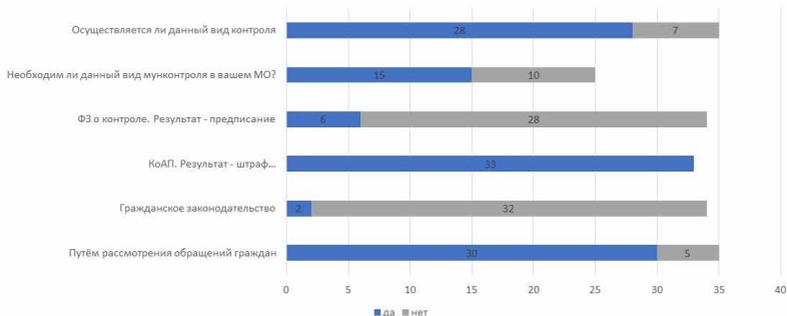


Рис. 36. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере благоустройства (по мнению представителей крупных городов)

Муниципальные образования Пермского края поставили сферу благоустройства на первое место. Но полученные ответы обладают определенной внутренней противоречивостью. Из 42 ответов данный вид контроля фигурирует только в 32 ответах, хотя необходимое муниципальное правовое регулирование есть у 35 респондентов. За необходимость сохранения данного вида контроля выступают 19 респондентов, против – 18. Эффективным инструментарием считают меры КоАП (36 ответов) и обращения граждан (30 ответов). А вот против эффективности остальных мер - существенное большинство. Например, эффективность мер Федерального закона № 294-ФЗ видят 9 респондентов; иная позиция у 27 респондентов (см. рис. 37).

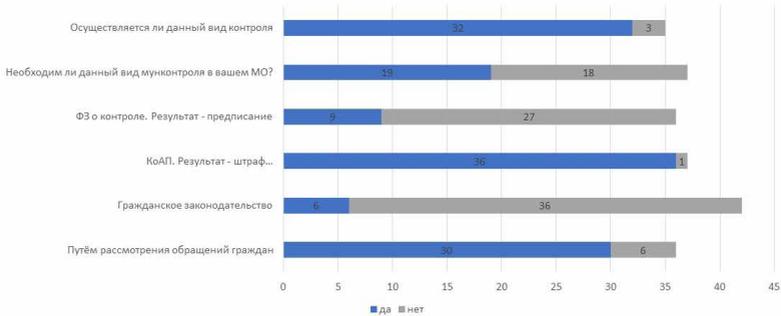


Рис. 37. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере благоустройства (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края).

Уровень риска в данной сфере оценивается следующим образом. Высокий уровень увидели 8 респондентов. Это проявляется в следующем: угроза безопасности жителей; нарушение требований правил благоустройства территории МО; нарушение прав в сфере благополучия населения; с точки зрения отсутствия оперативности - риск высокий, при этом масштаб последствий может быть различным; очевиден риск для жизни и здоровья граждан (наиболее распространенные примеры - на голову упала сосулька с крыши, человек поскользнулся и сломал ногу/руку, провалился в открытый канализационный люк и т.п.). Но при этом есть респонденты, которые констатируют, что нарушения в сфере благоустройства сложно отнести к определенной категории риска либо к определенному классу.

Средний уровень риска выявили 15 респондентов (угроза жизни, здоровью, нравственности; необходимость создания комфортной городской среды и минимизации затрат городского бюджета на устранение нарушений в отношении объектов благоустройства; вред окружающей среде; нарушение требований правил благоустройства на территории муниципального образования; нарушение благоустройства после проведения земляных работ; нарушение содержания территории города обслуживающими организациями; нарушение внешнего благоустройства и санитарного содержания территории города ИП, должностными лицами предприятий, организаций и учреждений).

Низкий уровень риска увидели 46 респондентов (нарушение требований правил благоустройства территории, за которые предусмотрена административная ответственность; неисполнение обязательств в сфере благоустройства (свалки, складирование снега, мойка транспортных средств в неположенных местах, парковка в неустановленном месте)). 2 респондента дополнительно обратили внимание на то, что уровень риска различный, сферы правил благоустройства очень различны, многогранны и в некоторых случаях несопоставимы между собой.

По вопросу *наличия публичного интереса* мнения разошлись радикально. Так, 67 респондентов уверены, что основными заинтересованными лицами являются жители муниципального образования; 44 респондента называют органы власти и 18 – бизнес. 1 респондент подчеркнул, что в отношении муниципального контроля нет публичного интереса (формальная деятельность органов местного самоуправления); для жителей и органов власти актуален административный контроль с возможностью оперативно реагировать на нарушения.

В части зачисления *штрафных санкций в местные бюджеты* картина полу-

числялись довольно пестрой. Во-первых, есть традиционные статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ. Во-вторых, есть большой массив законов субъектов РФ, которые по-разному регулируют вопрос зачисления штрафных санкций.

63 респондента подтвердили *наличие взаимодействия органов муниципального контроля с органами государственной власти в этой сфере*. Как правило, это совместные контрольные мероприятия, принятие мер к устранению выявленных нарушений, межведомственный обмен информацией. В качестве ключевых органов власти называются ГИБДД, ОВД, Росреестр, прокуратура, суд, ИФНС, Роспотребнадзор, Росприроднадзор и природнадзоры субъекта РФ, инспекция административно-технического надзора субъекта РФ. Для эффективного взаимодействия необходимо федеральным законодательством урегулировать вопросы предоставления персональных данных (до возбуждения дела, при фиксации нарушения в области благоустройства). Это важно для установления виновного лица.

27 респондентов, представляющих крупные города, высказались о *нецелесообразности объединения* данного вида контроля с иными видами. Мнения респондентов Пермского края разделились примерно поровну – 19 за сохранение этого вида контроля; 18 против. В качестве аргумента против сохранения этого вида контроля высказывается, например, такой: как запланировать проверку, например, отсутствия мытья автомобиля на участках озеленения.

В качестве *возможных вариантов названий* этого вида контроля предложены такие: муниципальный контроль за Правилами благоустройства; контроль за содержанием объектов благоустройства; контроль в сфере благоустройства; за соблюдением требований, предусмотренных правилами благоустройства территорий; муниципальный контроль в сфере благоустройства; муниципальный контроль за соблюдением Правил благоустройства и санитарного содержания территории.

Контроль в сфере наружной рекламы

В полученных ответах мало кто подтвердил, что осуществляет данный вид контроля. На местах правовое регулирование данной деятельности имеет ряд особенностей. Например, есть примеры того, что в Правила по благоустройству территории и содержанию объектов включают нормы, регулирующие содержание элементов благоустройства (расклейка объявлений, вывесок, баннеров, нанесение надписей, рисунков, граффити, выпуск информационно-печатной продукции). Есть и противоположные примеры, например, в соответствии с Законом Самарской области от 25.12.2014 г. № 134 – ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области» полномочия в сфере размещения рекламы, в том числе по выдаче разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций (в части баннеров) на территории Самарской области, с 01.01.2015 переданы органам государственной власти (ГБУ СО «Центр размещения рекламы»).

Уровень риска в данной сфере респонденты оценивают по-разному. Высокий уровень риска увидел всего 1 респондент (наличие рисков причинения ущерба здоровью); средний уровень риска увидели 5 респондентов; низкий – 14 респондентов (самовольное нанесение надписей и рисунков, вывешивание, установка и расклеивание объявлений, афиш, плакатов, установка рекламной конструкции без соответствующего разрешения; нарушение архитектурного облика; установка рекламной конструкции с нарушением схемы; эксплуатация рекламной конструкции с разрешением, у которого истек срок действия).

Мнения о *публичном интересе* различные – 8 респондентов считают, что пу-

бличный интерес есть у жителей; 12 респондентов видят его наличие у органов власти и 14 - у бизнеса; 2 респондента констатировали отсутствие публичного интереса, обратив внимание на то, что скорее речь идет о формальной деятельности органов власти. При необходимости органы местного самоуправления используют универсальные статьи (статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ), *штрафы* по которым зачисляются в местные бюджеты.

Взаимодействие с органами государственной власти осуществляется по следующим направлениям: передача материалов УМВД, УФАС для составления протоколов по делам об административных правонарушениях.

По вопросу возможности объединения данного вида контроля с другими получены только отрицательные ответы. Но анализ ответов о возможном наименовании данного вида контроля показывает, что некоторые респонденты рассматривают возможность объединения с контролем в сфере благоустройства. Предложены такие варианты возможных названий: контроль за вывешиванием, установкой, расклейкой рекламной продукции; контроль в сфере наружной рекламы; муниципальный контроль за распространением рекламы; контроль за соблюдением Правил благоустройства.

Контроль в сфере торговли

Отношение к контролю в торговой сфере у представителей крупных городов в целом аналогичное тому, что складывается в сфере благоустройства. На первом месте по степени эффективности находится законодательство об административных правонарушениях (31 из 35 респондентов), на второе место по эффективности вышло использование инструментария обращений граждан (29 ответов). Эффективность муниципального контроля видят только 7 респондентов, хотя за его сохранение выступают 13 респондентов (см. рис. 38).

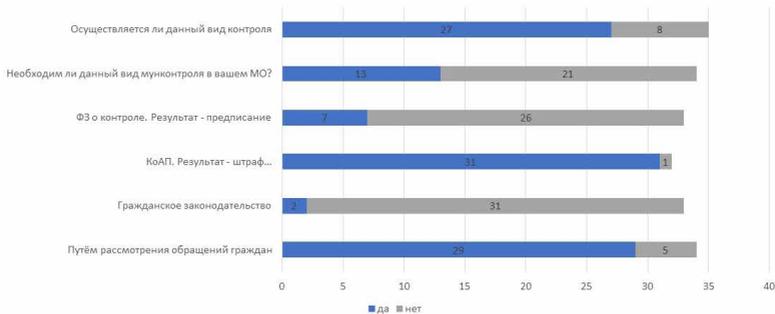


Рис. 38. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере торговли (по мнению представителей крупных городов)

У представителей Пермского края этот вид контроля осуществляется у 23 респондентов. За сохранение данного вида контроля выступают 13 респондентов, хотя эффективность инструментария о контрольно-надзорной деятельности видят только 8 респондентов (см. рис. 39).

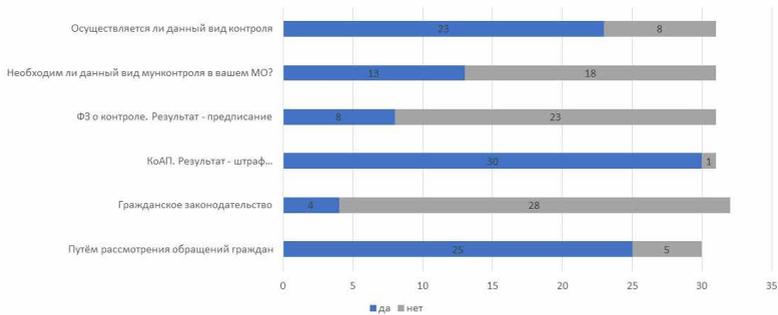


Рис. 39. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере торговли (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края)

Об осуществлении данного вида муниципального контроля заявили 50 респондентов. Вместе с тем сделано довольно большое количество оговорок и комментариев:

- только по следующим вопросам: фиксация фактов размещения нестационарных торговых объектов (далее - НТО) с отступлением от схемы или не включенных в схему; размещения НТО, мобильных торговых объектов (далее - МТО) без заключения договоров на размещение;

- да (в части организации ярмарок); нет (в части самовольного размещения НТО, МТО либо их размещения с нарушением условий договора);

- только по следующим вопросам: фиксация фактов размещения НТО с отступлением от схемы (не включенных в схему) размещения НТО; фиксация фактического наличия (предоставления) торговых мест в соответствии со схемой размещения на рынке и проверка соответствия режима работы розничного рынка, установленного правовым актом органа местного самоуправления;

- по соблюдению: схемы размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования; особых требований к розничной продаже алкогольной продукции на территории муниципального образования; организации и осуществлению деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках; порядка организации ярмарок и продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) на них, установленного правовыми актами органов государственной власти, за исключением случаев, если организатором ярмарки выступает федеральный орган государственной власти на территории муниципального образования; по вопросам фиксации фактов размещения нестационарных торговых объектов торговли с отступлением от схемы (не включенных в схему) размещения НТО, размещения НТО без заключения договоров на размещение, соблюдение специализации НТО;

- по вопросам: определения границ территорий вблизи образовательных учреждений и т.д., на которых не допускается продажа алкогольной продукции; размещение НТО в соответствии со схемой.

Уровень риска оценили по-разному. 6 респондентов увидели высокий уровень риска (самовольное размещение НТО в границах территории городского округа; размещение НТО с нарушением условий разрешения на размещение НТО (договора аренды земельного участка); угроза для жизни, здоровья и безопасности граждан (продажа товаров (продуктов питания) без товарно-сопроводительной документации, подтверждающей ее соответствие; реализация алкогольной продукции вблизи образовательных

учреждений и т.д.; в связи с незаконной предпринимательской деятельностью).

16 респондентов считают, что уровень риска является средним.

- самовольное размещение НТО, размещение НТО с нарушением условий договора;

- причинение вреда жизни и здоровью граждан;

- мелкорозничная торговля в местах, не предусмотренных для размещения и функционирования объектов мелкорозничной торговли;

- несанкционированная торговля в не установленных местах (в т.ч. организация розничного рынка, с/х ярмарки);

- нарушение санэпидемиобстановки, возможность локальных отравлений реализуемыми продуктами питания;

- нарушение запрета розничной продажи алкоголя на территории, прилегающей к некоторым организациям и объектам;

- выявленные нарушения условий договора на право размещения НТО устраняются в установленные сроки; в случае неустранения выявленных нарушений в установленные сроки - взыскание неустоек по договору с дальнейшим его расторжением. Материалы об административном правонарушении по факту торговли вне установленных мест направляются в административные комиссии для рассмотрения вопроса о привлечении к административной ответственности по статье 18 Закона Ярославской области от 03.12.2007 № 100-з «Об административных правонарушениях».

42 респондента уверены в низком уровне риска (самовольное размещение НТО, МТО в границах территории городского округа; размещение НТО, МТО с нарушением условий договора (с отступлением от схемы размещения НТО); несоответствие размещения торгового объекта схеме дислокации; осуществление торговли вне отведенных мест (ст.2.5 КоАП Нижегородской области), осуществление торговли с нарушением установленных правил (ст.2.11 КоАП Нижегородской области)

Публичный интерес проявляется в равной степени у жителей, бизнеса и органов власти (58 – 59 – 57 респондентов соответственно).

В части *штрафов, зачисляемых в местные бюджеты*, респонденты традиционно называют статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ и отмечают, что штрафы по данной категории дел предусматриваются в основном законами субъектов РФ. Выше уже приводились некоторые составы; в дополнение к ним называют штрафы за нарушение схемы размещения НТО; штрафы по статье 2.26 Закона Республики Карелия от 15.05.2008 № 1191-ЗРК; штрафы по пункту 2 статьи 8 Закона Владимирской области от 14.02.2003 № 11-ОЗ.

57 респондентов заявили о *взаимодействии с органами государственной власти* при осуществлении данного вида контроля. В качестве основных органов государственной власти, с которыми осуществляется взаимодействие, называются Росреестр, прокуратура, МЧС, Роспотребнадзор, энергоснабжающие и электросбытовые организации, ИФНС, МВД, суд, УФССП, УФМС, УФАС. Формы взаимодействия – совместные мероприятия, принятие мер к выявленным нарушениям, запрос документов, согласование плана проверок, межведомственный обмен информацией.

39 респондентов считают данный вид контроля как вид муниципального контроля нецелесообразным, но допускают осуществление контрольной функции в данной сфере. 16 респондентов из крупных городов считают возможным объединить этот вид контроля с иными видами, в том числе:

- включить в земельный контроль, т.к. функции органов местного самоуправления в соответствии с законом о торговле сводятся к установлению факта правомерности расположения нестационарного торгового объекта, либо контролировать указанную сферу путем привлечения к административной ответственности;

- с контролем в сфере торговли алкоголем, пивом;

- с муниципальным контролем в сфере благоустройства, т.к. требования прописаны в Правилах и нормах по благоустройству территории и содержанию объектов.

27 респондентов из Пермского края считают невозможным объединение данного вида контроля с иным.

Контроль в сфере торговли алкоголем, пивом

Только 1 респондент из крупных городов осуществляет данный вид муниципального контроля - по вопросу соблюдения подконтрольными субъектами расстояния до границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции.

В 14 матрицах Пермского края говорится об осуществлении данного вида муниципального контроля, который проявляется только в части определения границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции; о нарушении дополнительных ограничений условий и мест розничной продажи алкоголя (см. рис. 40).

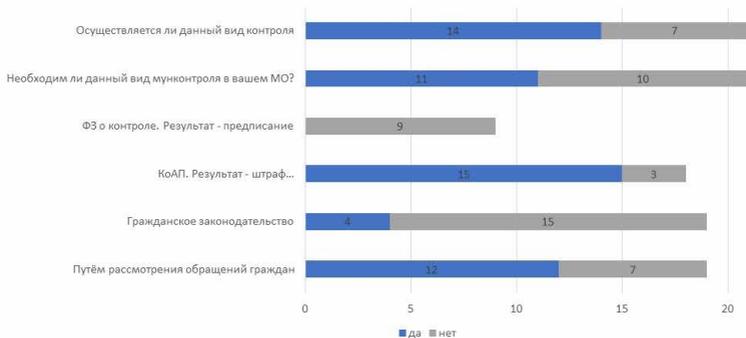


Рис. 40. Эффективность инструментария наведения порядка в сфере торговли алкоголем, пивом (по мнению представителей муниципальных образований Пермского края).

Чрезвычайный *уровень риска* увидел 1 респондент (угроза продажи алкоголя несовершеннолетним лицам, угроза жизни и здоровью потребителя в случае продажи некачественного продукта). Уровень риска как высокий оценили 4 респондента. Риск выражается в продаже суррогатного алкоголя, продаже алкоголя несовершеннолетним; угрозе жизни и здоровью. Средний уровень риска увидели 11 респондентов (нарушение законодательства по продаже алкогольной продукции, нарушение мест продажи; нарушение требований в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции; причинение вреда жизни, здоровью людей; бесконтрольная продажа алкогольной продукции). Низкий уровень риска видят 9 респондентов (самовольное размещение НТО, МТО в границах территории городского округа; размещение НТО, МТО с нарушением условий договора (с отступлением от схемы размещения НТО); продажа алкогольной продукции в запрещенные дни). Значительную часть тех, кто увидел средний и низкий уровень риска, составляют представители муниципалитетов Пермского края. Иными словами, для городской и сельской местности эта проблема имеет разное значение.

Ответы в отношении *наличия публичного интереса* распределились следующим

образом: 22 респондента считают, что публичный интерес есть у всех жителей; 21 респондент видит его у органов власти и 15 - у бизнеса.

Взаимодействие с органами государственной власти осуществляется примерно с теми же органами и по тем же направлениям, что и при осуществлении контроля в сфере торговли. 4 респондента считают возможным объединить данный вид контроля с контролем в сфере торговли; 16 респондентов придерживаются противоположной позиции.

Контроль за сохранностью особо охраняемых природных территорий

Следует отметить, что число респондентов, которые подтвердили осуществление данного вида контроля, незначительно – 8 респондентов из Пермского края и 10 от крупных городов.

Уровень риска как высокий оценили 4 респондента (причинение вреда природному объекту, имеющему повышенную ценность). Это проявляется в нарушении особого правового режима использования земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий; нарушении режима охранных зон особо охраняемых природных территорий; причинении существенного вреда окружающей среде.

14 респондентов посчитали уровень риска средним. Это проявляется во вреде окружающей среде; засорении территории; самовольном сжигании листвы; повреждении или самовольной рубке деревьев; проезде и стоянке автотранспорта; мойке автотранспорта; возведении объектов капитального строительства; причинении вреда особо охраняемым природным территориям; угрозе жизни и здоровью граждан, вреде животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Еще 9 респондентов рассматривают уровень риска как низкий. Это проявляется в нарушении режима особо охраняемой природной территории при осуществлении хозяйственной деятельности, самовольном размещении НТО, МТО с нарушением условий договора (с отступлением от схемы размещения НТО).

Ответы на вопрос о *наличии публичного интереса* распределились следующим образом: 20 респондентов уверены, что этот интерес есть у жителей; 24 – у органов власти; 6 – у бизнеса; 3 респондента считают, что публичного интереса нет. В контексте *поступления штрафов в местные бюджеты* 12 респондентов заявили об использовании статей 19.5, 19.7 КоАП РФ.

20 респондентов заявили о наличии *взаимодействия с органами государственной власти*. Круг этих организаций и формы взаимодействия являются теми же, что и в случае земельного или лесного контроля.

Возможность *объединения данного вида контроля* с иными рассматривают 7 респондентов. Чаще всего предлагается объединить этот вид контроля с лесным, но есть и предложение объединить с контролем за соблюдением Правил благоустройства территории муниципального образования, земельным контролем. 15 респондентов возражает против объединения этого вида контроля с иными. Новых названий данного вида контроля в ответах респондентов нет.

Контроль за сохранностью общераспространенных полезных ископаемых

Об осуществлении данного вида контроля заявили 12 респондентов, в ряде случаев с оговорками, что на территории муниципального образования отсутствуют объекты контроля. *Уровень риска* оценивают как высокий 6 респондентов (деградация

и разрушение поверхностного слоя); обеспечение безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, причинение существенного вреда окружающей среде, как средний – 10 респондентов (причинение существенного вреда окружающей среде; при незаконном природопользовании необратимо разрушаются компоненты окружающей среды, в то же время негативное воздействие носит преимущественно локальный характер; бесконтрольная добыча песка, мергеля, использование незаконно добытых строительных материалов при выполнении муниципальных контрактов); 8 респондентов уровень риска оценивают как низкий (нарушения обязательных требований при добыче общераспространенных полезных ископаемых).

Публичный интерес у всех жителей увидели 17 респондентов; у органов власти – 20 респондентов; 6 респондентов увидели публичный интерес у бизнеса и 1 респондент не увидел публичного интереса вообще. В отношении *штрафов и их поступления в местные бюджеты* мнения разделились. 9 респондентов традиционно назвали статьи 19.5, 19.7 КоАП РФ. Кроме того, 6 респондентов заявили о фактическом отсутствии поступлений в местные бюджеты, но сделали оговорку, что в случае утверждения участков недр местного значения при проведении контрольных мероприятий штрафы поступят в местный бюджет (статьи 19.4, 19.4.1, 19.5, 19.7 КоАП РФ).

В части *взаимодействия с органами государственной власти* ситуация выглядит следующим образом. Основные функции органов муниципального контроля – предоставление государственным органам первичной информации об обнаруженных на территории нарушениях для осуществления государственного контроля. Основное взаимодействие идет с департаментом экономического развития, государственным комитетом по государственной регистрации и кадастру, министерством экологии и природных ресурсов.

Данный вид контроля *предлагается назвать*: контроль за рациональным использованием и охраной недр при пользовании недрами для целей разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения на территории муниципального образования; за использованием и охраной недр; муниципальный контроль за использованием недр. Этот вид контроля предлагается передать на уровень субъекта РФ либо предусмотреть некоторые дополнительные полномочия в муниципальном земельном контроле или контроле за сохранностью особо охраняемых природных территорий.

Контроль в области архивного дела

Данный вид контроля не вызвал большого энтузиазма у отвечающих. Судя по ответам, мало кто понимает, в чем этот вид контроля должен выражаться. В ряде ответов прозвучало, что на территории городского округа Самара контроль за соблюдением законодательства об архивном деле осуществляется региональным органом исполнительной власти (управлением государственной архивной службы Самарской области). Органом местного самоуправления контроль не осуществляется.

Ответы на вопрос *об уровне риска* были довольно необычными – оценивали не столько уровень риска для муниципального уровня, сколько в целом. Так, 4 респондента увидели высокий уровень риска утраты документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов; для регионального и федерального уровня – отсутствие в Книжной палате РФ и региональных книжных палатах полного набора бумажной книжной продукции, изданной в РФ или регионе; отсутствие документов на хранении в архиве влечет за собой отказ в информационном обеспечении пользователей в управленческих, политических, экономических, научных, культурно-просветительских целях, необеспечение социально-правовых прав и законных интересов

граждан. 1 респондент считает, что имеет место средний уровень риска. 5 респондентов уверены в низком уровне риска (отсутствие узко ориентированных малотиражных изданий, созданных по заказу муниципальных организаций).

Наличие *публичного интереса* выражено довольно слабо. 5 респондентов назвали всех жителей, 7 – органы власти и 2 – бизнес. *Штрафы* поступают в бюджеты иных органов (т.к. контроль осуществляется региональным органом власти) по статье 13.20 КоАП РФ. 9 респондентов не увидели смысла объединять данный вид контроля с иным. В нужности такого вида муниципального контроля уверены 3 респондента, но есть высказывания о том, что подобная функция нужна органам местного самоуправления.

Контроль за организацией теплоснабжения

Всего 12 респондентов посчитали возможным прокомментировать отдельные аспекты данного вида контроля. Этот вид контроля практически нигде не осуществляется, преимущественное регулирование осуществляется органами государственной власти. Только 4 респондента признались в наличии данного вида контроля, но сделали оговорку об осуществлении аудита в рамках контроля подведомственного предприятия МУП «Теплосети».

Уровень риска является высоким – 5 респондентов (угроза безопасности жителей), средним – 3 респондента (нарушение параметров надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения в границах зоны обслуживания единой теплоснабжающей организации; предоставление коммунальной услуги ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность) и низким – 1 респондент.

По мнению большинства респондентов, данный вид контроля должен осуществляться уполномоченными федеральными органами либо органами исполнительной власти субъекта РФ. Еще есть высказывания о том, что данный вид контроля целесообразно реализовывать в рамках жилищного контроля.

Контроль за предоставлением обязательного экземпляра

Никто из представителей крупных городов, ответивших про данный вид контроля, не признался в его осуществлении. Комментариев по различным вопросам нет, выставленные цифры ответов находятся в плоскости статистической погрешности.

Есть 2 представителя Пермского края, которые осуществляют этот вид контроля. Уровень риска – средний, что проявляется в нарушении прав пользователей на библиотечное обслуживание местных сообществ. Любопытно, что не видят необходимости в этом виде контроля также 2 респондента.

Иные виды контроля

Матрица позволяла респондентам дописывать иные виды контроля по их усмотрению. В качестве таких дополнительных видов контроля представителями крупных городов были названы:

- за организацией деятельности дискотек и дискотечных клубов;
- за организацией гастрольно-концертной деятельности и иных зрелищных мероприятий;
- в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом;
- муниципальный контроль в области организации розничных рынков;
- муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных пе-

ревозок;

- лицензионный контроль в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность по управлению многоквартирными домами;

- муниципальный контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, расположенных на территории муниципального образования;

- в сфере закупок.

Представители Пермского края среди иных видов контроля назвали:

- за использованием недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- за соблюдением требований охраны окружающей среды;

- за обращением с бытовыми и промышленными отходами;

- контроль исполнения и финансового обеспечения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальными учреждениями сельского поселения;

- за соблюдением условий организации регулярных перевозок.

Поскольку при ответах на вопросы по названным видам контроля заполнены далеко не все разделы матриц, описание этих видов контроля не приводится.

О МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ: ВЗГЛЯД ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУ- ПРАВЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ



СОВЕТ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
ПЕРМСКОГО КРАЯ

Русанов Александр Анатольевич, председатель Пермского регионального отделения Всероссийского совета местного самоуправления, исполнительный директор Совета муниципальных образований Пермского края

Воронцова Светлана Александровна, консультант Совета муниципальных образований Пермского края

Одним из видов деятельности органов местного самоуправления является муниципальный контроль. Его задача - организация органами местного самоуправления проверок того, как исполняются требования, установленные муниципальными правовыми актами, законами субъектов РФ, федеральными законами, то есть предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства при условии, что соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Предусматривается и профилактика нарушений указанных требований.

Муниципальный контроль осуществляется в самых разных сферах - природоохранной, в сфере благоустройства, торговли. Объектами внимания муниципального контроля могут стать и земельные участки, и жилищный фонд, и автомобильные дороги; в поле зрения муниципальных контролеров оказывается деятельность физических и юридических лиц. Органы местного самоуправления Пермского края осуществляют земельный контроль, контроль за соблюдением правил благоустройства территорий поселений, контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, лесной контроль, жилищный, за сохранностью автомобильных дорог местного значения, внутренний муниципальный финансовый контроль, в области торговой деятельности, а также контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Осуществление муниципального контроля имеет очень важное значение, поскольку предметом проверки всегда является соблюдение требований и выполнение предписаний. Кроме того, это может быть проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций и так далее. В ходе проверки выявляется нарушение, проверяемому лицу выдается письменное предписание, принимаются меры по контролю, как оно выполняется. При выявлении признаков административных правонарушений материалы проверки направляются в соответствующие контролирующие органы. Впоследствии по истечении срока для устранения нарушения проводится внеплановая проверка. Если предписание не выполнено, может быть принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении.

В Прикамье основной процент составляют проверки по муниципальному земельному контролю. Муниципальный земельный контроль - это деятельность, осу-

ществляемая органами местного самоуправления в целях обеспечения земельного правопорядка посредством принятия мер по предотвращению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства в границах муниципальных образований, обеспечения соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также индивидуальными предпринимателями и физическими лицами требований использования земель.

Одно из распространенных нарушений в этой сфере - это самовольное занятие земельного участка или части земельного участка. Предметом земельного контроля также может быть проверка собственников земельных участков, относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения, которая выявляет, обрабатываются ли земельные участки. Муниципальный контроль в области благоустройства направлен на соблюдение норм благоустройства на территории муниципального образования. В соответствии с правилами обязанности по содержанию фасадов зданий и сооружений, ограждений и прилегающих к ним территорий возлагаются на собственника, который обязан своевременно производить работы по реставрации, ремонту и покраске фасада здания и его ограждения. Функциями муниципального жилищного контроля являются проверки в сфере ЖКХ управляющих компаний на соответствие их деятельности нормам, правилам и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, федеральными законами и подзаконными актами.

На XIII съезде Совета муниципальных образований Пермского края вопрос о муниципальном контроле стал одним из предметов обсуждения во время проведения дискуссионной площадки, где главы муниципальных образований выступили за сохранение в новом проекте закона полномочий по муниципальному контролю, а также предложили дать возможность субъектам РФ самим перераспределять виды муниципального контроля по видам муниципальных образований. Эту позицию глав муниципалитетов Прикамья исполнительный директор Совета муниципальных образований Пермского края Александр Русанов представил на состоявшейся в Ханты-Мансийске IV Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе». Представляем вашему вниманию результаты опроса глав муниципальных образований Пермского края, проведенного СМО в форме анкетирования¹³⁰.

1. Период проведения опроса: июнь 2019 года.

2. Количество респондентов, принявших участие в опросе: 90.

3. Количество респондентов, принявших участие в опросе, по видам муниципальных образований:

Муниципальное образование	Количество анкет	% от общего количества анкет
Городские округа	10	11,1
Муниципальные районы	23	25,6
Городские поселения	4	4,4
Сельские поселения	53	58,9
Итого	90	100,0

¹³⁰ В основу данного опроса положена форма опроса, проведенного Центром местного самоуправления РАН-ХиГС осенью 2018 года (опрос проводился выборочно, в нем участвовало по несколько муниципальных образований из субъекта РФ). С результатами опроса можно ознакомиться на сайте Центра или в материалах: Шугрина Е.С., Кабанова И.Е. Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. - М: Изд-во «Проспект», 2018. - 184 с.

4. Нужен ли муниципальный контроль?

На вопрос «нужен ли муниципальный контроль» более половины респондентов (53,3%) ответили «да»; 38,9% респондентов дали ответ «да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений»; 3,3% дали ответ «да, если муниципальный контроль будет связан только с профилактикой нарушений». В то же время 3,3% респондентов на вопрос «нужен ли муниципальный контроль» ответили «в существующем виде нет» и 2,2% дали ответ «нет».

Рейтинг ответов респондентов представлен в таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	да	48	53,3
2	да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений	35	38,9
3	да, если муниципальный контроль будет связан только с профилактикой нарушений	3	3,3
4	в существующем виде нет	2	3,3
5	нет	2	2,2
	Итого	90	100

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
да	50,0	47,8	50,0	56,6
да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений	50,0	43,5	50,0	34,0
да, если муниципальный контроль будет связан только с профилактикой нарушений	-	4,3	-	3,8
в существующем виде нет	-	4,3	-	1,9
нет	-	-	-	3,8

5. Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль?

На вопрос «какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль» большинство респондентов (43,3%) ответили «все виды муниципальных образований»; 42,2% дали ответ «только городские, муниципальные округа и муниципальные районы»; 14,4% - «по усмотрению субъекта РФ».

Рейтинг ответов респондентов представлен в таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	все виды муниципальных образований	39	43,3
2	только городские, муниципальные округа и муниципальные районы	38	42,2
3	по усмотрению субъекта РФ	13	14,4
	Итого	90	100

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
только городские, муниципальные округа и муниципальные районы	20,0	52,2	25,0	43,4
все виды муниципальных образований	50,0	39,1	50,0	43,4
по усмотрению субъекта РФ	30,0	8,7	25,0	13,2

6. Являются ли штрафы и иные меры ответственности, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, существенными для вашего муниципального образования?

Респондентам был задан вопрос «Являются ли штрафы и иные меры ответственности, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, существенными для вашего муниципального образования?» 48,9% респондентов дали утвердительный ответ; 28,9% респондентов считают, что «расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов»; 15,6% дали ответ «нет», причем в качестве пояснения отметили следующее:

- невысокие штрафы по ч.1 ст. 19.5, ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ;
- на территории всего 2 управляющие компании (жилищный контроль);
- доля штрафов в доходной части бюджета небольшая;
- в 2018 году штрафы, санкции, возмещение ущерба составили 0,3% общего дохода бюджета;

в связи с незначительными суммами:

- суммы штрафов незначительные; - малое количество контрольных мероприя-

тий, низкий уровень взыскиваемости штрафов;

- в доле доходов бюджета составляют 0,1%;
- сельское поселение не осуществляет земельный контроль;
- несущественные в связи с небольшими размерами штрафов.

4,4% опрошенных при ответе выбрали вариант «иное» и пояснили, что «несущественные в связи с небольшими размерами штрафов», «в какой-то мере да», «штрафы не поступали», а также что «штрафы в бюджет сельского поселения не поступают». 2,2% респондентов затруднились ответить на этот вопрос.

Рейтинг ответов респондентов представлен в таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	да	44	48,9
2	расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов	26	28,9
3	нет (если нет, то пояснить)	14	15,6
4	иное	4	4,4
5	затруднились ответить	2	2,2
	Итого	90	100

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
да	60,0	30,4	100,0	50,9
нет (если нет, то пояснить)	40,0	8,7	-	15,1
расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов	-	52,2	-	26,4
иное	-	4,3	-	5,7
затруднились ответить	-	4,3	-	1,9

7. В проекте федерального закона предлагается установить конкретные виды муниципального контроля. Какие из перечисленных видов нужно оставить как вид муниципального контроля?

ТОП-5 видов муниципального контроля, которые необходимо оставить, по мнению респондентов:

- муниципальный земельный контроль – 92,2%;
- муниципальный контроль в области благоустройства территорий – 78,9%;
- муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных до-

рог местного значения – 77,8%;

- муниципальный жилищный контроль – 75,6%;
- муниципальный лесной контроль – 46,7%.

Рейтинг видов муниципального контроля, которые необходимо оставить, представлен в следующей таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	муниципальный земельный контроль	83	92,2
2	муниципальный контроль в области благоустройства территорий	71	78,9
3	муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	70	77,8
4	муниципальный жилищный контроль	68	75,6
5	муниципальный лесной контроль	42	46,7
6	муниципальный контроль в области торговой деятельности	41	45,6
7	муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи алкогольной продукции	36	40,0
8	муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения, включая муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов	32	35,6
9	муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	29	32,2
10	муниципальный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации	12	13,3
11	Иное	7	7,8
12	муниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра документов	7	7,8

В пункте «Иное» респонденты указали следующую информацию:

1. Муниципальный контроль за предоставлением обязательного экземпляра до-

кументов не актуален в современных условиях.

2. Контроль (надзор) в области охраны окружающей среды.
3. Муниципальный контроль размещения НТО.
4. Муниципальный контроль в области градостроительной деятельности.
5. В зависимости от особенностей субъекта.

6. В ценовых зонах теплоснабжения муниципальный контроль за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом «О теплоснабжении».

7. В области законодательства о рекламе в части исполнения полномочий органов местного самоуправления.

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
муниципальный земельный контроль	90,0	100,0	75,0	90,6
муниципальный лесной контроль	90,0	52,2	25,0	37,7
муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	80,0	78,3	100,0	75,5
муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	30,0	47,8	50,0	24,5
муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения, включая муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов	50,0	47,8	25,0	28,3
муниципальный жилищный контроль	90,0	73,9	75,0	73,6
муниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра документов	10,0	13,0	-	5,7
муниципальный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации	10,0	26,0	-	9,4

муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи алкогольной продукции	20,0	34,8	25,0	47,2
муниципальный контроль в области благоустройства территорий	70,0	78,3	100,0	79,2
муниципальный контроль в области торговой деятельности	30,0	56,5	75,0	41,5
иное	40,0	13,0	-	-

8. Нужно ли создавать специальные органы муниципального контроля?

На вопрос «нужно ли создавать специальные органы муниципального контроля» 81,9% респондентов ответили утвердительно, 16,7% дали ответ «нет». Из ответивших утвердительно большинство респондентов (33,3%) указали в качестве специального органа муниципального контроля «муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля». 2,2% затруднились ответить на данный вопрос.

Рейтинг ответов респондентов представлен в таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля	30	33,3
2	да, как подразделение местной администрации	20	22,2
3	нет	15	16,7
4	да, как самостоятельный орган местного самоуправления	12	13,3
5	да, как территориальное подразделение органа государственного контроля	11	12,2
6	затруднились ответить	2	2,2
7	иное	-	-
	Итого	90	100

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
да, как подразделение местной администрации	30,0	39,1	25,0	13,2
да, как самостоятельный орган местного самоуправления	20,0	21,7	25,0	7,5
да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля	40,0	21,7	50,0	35,8
да, как территориальное подразделение органа государственного контроля	-	8,7	-	17,0
нет	10,0	4,3	-	24,5
иное	-	-	-	-
затруднились ответить	-	4,3	-	1,9

9. Что должно быть объектом проверки?

Респондентам было предложено ответить на вопрос «Что должно быть объектом проверки?» Ответы распределились следующим образом:

- 72,2% респондентов считают, что объектом проверки должно быть соблюдение правил, установленных в федеральных, региональных и муниципальных нормативных актах;

- 26,9% респондентов считают, что это должна быть проверка соблюдения правил, установленных только в муниципальных нормативных актах.

Один респондент (1,1%) затруднился ответить на этот вопрос.

Ответы респондентов представлены в таблице:

Место	Ответы	Количество респондентов	% от общего количества
1	проверка соблюдения правил, установленных в федеральных, региональных и муниципальных нормативных актах	65	72,2
2	проверка соблюдения правил, установленных только в муниципальных нормативных актах	24	26,9
3	затруднились ответить	1	1,1
	Итого	90	100

Ответы респондентов по видам муниципальных образований представлены в следующей таблице:

Ответы	Количество респондентов, %			
	ГО	МР	ГП	СП
проверка соблюдения правил, установленных в федеральных, региональных и муниципальных нормативных актах	50,0	69,6	50,0	79,2
проверка соблюдения правил, установленных только в муниципальных нормативных актах	50,0	30,4	50,0	18,9
иное	-	-	-	-
затруднились ответить	-	-	-	1,9

10. Если вы считаете важным поделиться иными аспектами правового регулирования или осуществления муниципального контроля, то напишите об этом.

Респондентам было предложено в свободной форме высказать свое мнение относительно правового регулирования или осуществления муниципального контроля. Высказывания респондентов приведены ниже:

1. Чтобы вести жилищный контроль, нужны большие деньги.
2. Необходимо более детальное описание механизмов того или иного вида муниципального контроля, отраженного в нормативных правовых актах федерального уровня.
3. При проведении муниципального земельного контроля в случае выявления нарушений материалы проверок направляются для рассмотрения в Управление Росреестра. При вынесении штрафов вся сумма направляется в федеральный бюджет минуя бюджеты органов местного самоуправления.

Аналогичная картина в сфере охраны окружающей среды. В связи с тем, что надзорный орган на уровне субъекта РФ не всегда оперативно отрабатывает нарушения природоохранного законодательства на местном уровне, необходим муниципальный экологический контроль (надзор) в сфере охраны окружающей среды. Необходимо наделить органы местного самоуправления полномочиями по составлению протоколов в данной сфере для направления на рассмотрение в надзорный орган на уровне субъекта для принятия решения о привлечении к административной ответственности. Сумма штрафов может быть распределена пропорционально между участниками административного производства.

4. Создание муниципального органа, который может входить в единую систему с органами государственного контроля, считаем невозможным в связи с тем, что согласно Конституции РФ и ч. 4 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

5. Необходимо обеспечить сотрудников муниципального контроля специальной одеждой (по сезону).

6.1. Наделение должностных лиц, уполномоченных на осуществление муниципального земельного контроля, правом составления протоколов по соответствующим делам об административных правонарушениях в части статей 7.1, 8.8, 19.21 Кодекса об

административных правонарушений.

6.2. Основания для проведения внеплановой проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей дополнить пунктами: самовольное занятие земельного участка или использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов; использование земельного участка не по целевому назначению.

Результаты опроса глав муниципальных образований позволяют сделать следующие выводы.

1. Муниципальный контроль необходим, так считает большинство лиц, принявших участие в опросе. Значительная часть опрошенных считает, что осуществление муниципального контроля возможно только при наличии четко прописанного механизма принуждения по результатам выявленных нарушений.

2. Муниципальный контроль должны осуществлять все виды муниципальных образований. В то же время чуть меньшее число респондентов считает, что следует оставить полномочия по осуществлению муниципального контроля только за городскими, муниципальными округами и муниципальными районами. Эти мнения не противоречат друг другу, если учитывать процессы укрупнения муниципальных образований, происходящие в данный момент в Пермском крае.

3. Штрафы, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, являются существенными для муниципального образования. В то же время половина респондентов, представляющих муниципальные районы, и треть респондентов, представляющих сельские поселения, считают, что расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов.

4. Следует оставить все виды муниципального контроля, содержащиеся в Приложении 3 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Лидирующие позиции в рейтинге заняли муниципальный земельный контроль, муниципальный контроль в области благоустройства территорий, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения, муниципальный жилищный контроль, муниципальный лесной контроль. Кроме того, респонденты также предложили включить в этот список такие виды муниципального контроля, как контроль (надзор) в области охраны окружающей среды; муниципальный контроль размещения НТО; муниципальный контроль в области градостроительной деятельности.

5. Муниципальный контроль должны осуществлять специальные органы. В качестве специального органа муниципального контроля респонденты указали «муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля».

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ. КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

1. ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Общеизвестно, что местное самоуправление является одним из видов публичной власти, которому присущи все ее атрибуты. Одним из существенных неотъемлемых элементов содержания любой власти является принуждение, в том числе с использованием таких рычагов, как осуществление муниципального контроля, привлечение к административной ответственности и других. Таким образом, существование в правовой системе Российской Федерации такого явления, как муниципальный контроль, является необходимым.

В настоящее время в сфере осуществления муниципального контроля накопилось множество проблем. В отечественной науке и практике данному вопросу уделялось мало внимания. Поэтому и правовые механизмы в действующем законодательстве разработаны недостаточно. Например, полностью отсутствует перечень видов муниципального контроля, который может осуществляться органами местного самоуправления; органы муниципального контроля, выявившие нарушение, не всегда могут применять меры принуждения вплоть до юридической ответственности.

Особого внимания заслуживает связь муниципального контроля с законодательством об административных правонарушениях. При этом необходимо иметь в виду, что в данной сфере на органы местного самоуправления распространяется как действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Их коллизии зачастую не дают возможности осуществления полноценного контроля за исполнением обязательных требований на местном уровне, что снижает эффективность деятельности местной власти по наведению порядка на подведомственной территории. Более того, например, жалобы граждан являются поводом как для проведения внеплановой проверки, так и возбуждения дела об административном правонарушении – четкого отграничения соответствующих производств в настоящее время нет. Есть примеры того, что в результате подобной рассинхронизированности законодательства к ответственности привлекаются муниципальные контролеры. Органы муниципального контроля довольно скептически воспринимают существующий механизм муниципального контроля в силу его неэффективности на муниципальном уровне; в крупных муниципальных образованиях вместо муниципального контроля нередко используют более проработанные механизмы привлечения к гражданской ответственности (особенно в случаях, когда есть ущерб).

В этом смысле проводимая в настоящее время реформа законодательства о государственном и муниципальном контроле, подготовка нового КоАП ставят перед необходимостью разработки эффективной концепции осуществления муниципального контроля.

2. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Безусловно, муниципальный контроль должен быть встроен в единую систему осуществления контроля (надзора) в Российской Федерации и подчиняться единым принципам и общим правилам, установленным законодательством Российской Федерации. Вместе с тем можно выделить некоторые дополнительные подходы (принципы), опираясь на которые, возможно построение эффективной системы муниципального контроля:

- учет многообразия видов муниципальных образований, их организационных, кадровых, финансовых возможностей;
- связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения;
- связь с иными формами осуществления контроля в широком смысле слова - механизмов административной ответственности, рассмотрения обращений граждан и другими.

Муниципальному контролю должны быть посвящены как нормы законодательства о контрольно-надзорной деятельности, так и законодательства о местном самоуправлении. Причем муниципальный контроль не должен рассматриваться как единственный инструмент наведения порядка на подведомственной территории – в зависимости от фактических обстоятельств органы местного самоуправления должны обладать возможностью выбирать наиболее действенный механизм, в том числе обращение в суд, привлечение к административной ответственности и др.

3. ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И СИСТЕМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1. Предусмотренный проектом федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (далее — Законопроект) порядок установления видов муниципального контроля федеральным законом о виде муниципального контроля и последующее включение их в соответствующий реестр позволяет говорить о появлении правовой определенности в вопросах перечня видов муниципального контроля и в целом не вызывает возражений.

Однако остается неясным вопрос о том, какой федеральный закон будет являться федеральным законом о виде муниципального контроля в некоторых сферах общественных отношений? Например, в сфере благоустройства. Предлагается дополнительно установить, что перечень видов муниципального контроля (а также предмет и объекты муниципального контроля) должен быть установлен в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Данное положение будет способствовать реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления и обеспечит связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными в Федеральном законе № 131-ФЗ.

При этом отраслевое законодательство может устанавливать общие подходы осуществления отдельных видов муниципального контроля с учетом положений Законопроекта.

3.2. Поддерживая концепцию правового регулирования муниципального контроля, изложенную в Законопроекте, предлагаем дополнить ее следующим.

Многообразие видов муниципальных образований (от малочисленных сельских поселений до городов-миллионников) позволяет сделать вывод, что реализация тех или иных видов муниципального контроля, установленных федеральным законом, не всегда необходима во всех муниципальных образованиях (например, нет необходимости в осуществлении лесного контроля в муниципальном образовании, где отсутствуют леса). При этом органы местного самоуправления будут нести существенные усилия в целях подготовки и принятия нормативной базы, назначения ответственных лиц, систематической подготовки нулевых отчетов по данному виду контроля.

В связи с этим считаем возможным включить норму, предоставляющую представителю органа муниципального образования право принятия решения о неприменении на территории муниципалитета отдельных видов муниципального контроля. Законность и обоснованность такого решения будет контролироваться органами прокуратуры в рамках прокурорского надзора. Вариант: все виды муниципального контроля делятся на основные (обязательные для осуществления во всех муниципальных образованиях) и дополнительные (вводятся решением представительного органа муниципального образования при необходимости).

4. ГАРМОНИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОПРОЕКТА СО СПЕЦИФИКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Сферы, охраняемые видами муниципального контроля, имеют важное значение для жителей данных муниципальных образований. Однако степень риска причинения вреда (ущерба) при нарушении охраняемых законом ценностей не является столь критичной, какой может возникнуть в сферах, охраняемых государственным контролем (надзором). Таким образом, ограничения и формальные процедуры, применимые при осуществлении государственного контроля (надзора), могут быть упрощены (оптимизированы) при реализации муниципального контроля.

Анализ проблем реализации муниципального контроля позволяет сделать вывод, что процедуры и формы его осуществления настолько сложны и не учитывают специфику деятельности органов местного самоуправления, что органы муниципального контроля стремятся к отказу от проведения мероприятий по контролю даже при наличии оснований для проведения, предпочитая другие формы (например, привлечение к административной или гражданской ответственности). Тем самым в данных сферах не всегда реализуются такие присущие контролю механизмы, как восстановление нарушенного права, устранение причин, способствовавших нарушению обязательных требований.

Осуществление муниципального контроля должно быть настолько оптимальным по реализации необходимых мероприятий и процедур, насколько это может достичь целей контроля при одновременном отказе от излишних и сложных для муниципальных инспекторов процедур при безусловном обеспечении законности.

4.2. Установленная в Законопроекте система оценки результативности и эффективности с обязательным установлением сложной системы показателей (ключевые, ин-

дикативные) нуждается в оптимизации для целей муниципального контроля. Ее применение необходимо ограничить уровнем городских округов, муниципальных районов и муниципальных округов. Для видов муниципального контроля, осуществляемого в городских и сельских поселениях, это излишний механизм, не достигающий своих целей.

4.3. Управление рисками причинения вреда (ущерба) также должно быть оптимизировано для целей муниципальных образований. Органы местного самоуправления должны иметь возможность самостоятельно определять — применять ли такую систему в видах муниципального контроля, ими осуществляемого, с учетом достигнутого уровня организационного и кадрового обеспечения. В противном случае затраты органов местного самоуправления на обеспечение внедрения риск-ориентированного подхода значительно превзойдут общественно значимый результат от его внедрения.

4.4. Расширенный перечень контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, установленный Законопроектом, в настоящее время будет способствовать возможности применения более простых в организационном отношении мероприятий, что будет способствовать развитию института муниципального контроля и повышению его эффективности.

Предлагаем сохранить возможности как для проведения плановых, так и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий.

В случае, если в данном виде муниципального контроля принято решение об отказе от применения риск-ориентированного подхода, то возможно установление правила, что проведение проверки и рейда осуществляется при наличии согласования органа прокуратуры, что позволит обеспечить законность и обоснованность назначения контрольных мероприятий. При проведении других мероприятий данное согласование будет излишним и приведет к ситуации, наблюдающейся в настоящее время — проведение контрольных мероприятий будет ограничиваться за счет применения иных методов — прямое привлечение к административной ответственности, составление актов без проведения процедур и обращение напрямую в суд.

4.5. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений муниципальных контрольно-надзорных органов должен использоваться только в случае, если такое решение принято органами местного самоуправления. Структура и специфика работы органов местного самоуправления зачастую не позволяет создать эффективную систему досудебного обжалования в самом органе местного самоуправления.

4.6. Оптимизации требуют и механизмы применения информационных ресурсов, информирования и документооборота в муниципальном контроле. Применение Единого реестра контрольно-надзорных мероприятий должно обеспечиваться при проведении контрольных мероприятий всех уровней. Однако обязательное использование исключительно электронных документов, электронной цифровой подписи, обязательное создание личных кабинетов контролируемых лиц является невозможным в значительном числе муниципальных образований.

4.7. В переходный период введения новых правил контрольно-надзорной деятельности органы государственной власти оказывают методическую, информационную, консультационную и иную помощь органам местного самоуправления, в том числе

передают необходимые программные продукты. При необходимости оказывают материально-техническую помощь для установления информационных систем, в том числе посредством закупки планшетов, компьютеров, обладающих достаточной мощностью для работы с нужным программным продуктом.

4.8. Указанные и иные особенности осуществления муниципального контроля целесообразно отразить в отдельной статье Законопроекта.

5. ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ

5.1. Муниципальный контроль является одним из инструментов наведения порядка на территории муниципального образования. По мнению органов муниципального контроля, при наличии явного нарушения более эффективным инструментом обеспечения порядка является возбуждение производства по делам об административных правонарушениях с последующим привлечением к административной ответственности. Инструментарий муниципального контроля не должен дублировать или препятствовать применению мер административного принуждения. Это означает необходимость отграничения контрольно-надзорного производства от производства по делам об административных правонарушениях. Например, жалоба может быть поводом как для внеплановой проверки в рамках муниципального контроля, так и поводом для возбуждения дела об административном производстве. Выбор вида производства не должен зависеть от усмотрения органов местного самоуправления, но осуществляться на основе объективных прозрачных критериев (например, наличие общественного интереса, уровень риска, размер ущерба, повторность и т.д.).

5.2. В случае выявления нарушения органы муниципального контроля должны иметь возможность проверки документов у нарушителя с целью установления его личности и составления акта, протокола. Кроме того, органы муниципального контроля должны иметь доступ к федеральным базам, содержащим информацию о персональных данных (например, по номеру машины устанавливать ее владельца). Передача такого рода сведений на основе соглашений, заключаемых с органами государственной власти в рамках межведомственного взаимодействия, рассматривается судами как разглашение персональных данных.

5.3. По каждому виду муниципального контроля должен быть создан цельный и комплексный юридический механизм неотвратимости применения мер государственного принуждения при наличии нарушения законодательства об обязательных требованиях или иного правонарушения. Это означает, что у органов муниципального контроля либо должно быть право составления протоколов об административных правонарушениях. Либо акты, составляемые органами муниципального контроля, должны подлежать обязательному рассмотрению органами государственной власти, работающими в смежных сферах, в течение разумного короткого срока, установленного в федеральном законе. В этом случае органы государственной власти устанавливают единые требования к форме и содержанию подобных актов. Отсутствие должного необходимого количества сотрудников в органах государственного контроля или их большая загруженность не является основанием для отказа в рассмотрении материалов, поступающих от органов муниципального контроля.

5.4. В случае, если орган муниципального контроля передал материалы для применения мер воздействия в орган государственного контроля, штрафные санкции зачисляются в бюджет того муниципального образования, который проводил контрольные мероприятия. Штрафные санкции, налагаемые на основании протоколов об административных правонарушениях, составленных муниципальными контролерами, также зачисляются в бюджет муниципального образования. Вариант: штрафные санкции, наложенные за правонарушения, корреспондирующие видам муниципального контроля, зачисляются в доходы местных бюджетов по месту совершения или обнаружения нарушения, проведения контрольно-надзорных действий.

*Эксперт Минэкономразвития России
А.В. Пахомов*

*Доктор юридических наук, профессор
Е.С. Шугрина*

ПРИЛОЖЕНИЕ

РЕЗОЛЮЦИЯ
Всероссийской научно-практической конференции
«Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления
на современном этапе»

г. Ханты-Мансийск

14 июня 2019 г.

Всероссийская научно-практическая конференции «Актуальные тенденции развития и совершенствования местного самоуправления на современном этапе» состоялась с 13 по 15 июня 2019 года в городе Ханты-Мансийске.

Одна из основных тем научно-практической конференции была посвящена обсуждению проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект, проект закона).

В конференции приняли участие:

- разработчики законопроекта, эксперты Министерства экономического развития Российской Федерации Якутова М.А., Пахомов А.В., Кашанин А.В.;
- представители научного сообщества;
- главы муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- представители исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- руководители органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- представители бизнес-структур, научных и общественных объединений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также других субъектов Российской Федерации (городов Москвы и Санкт-Петербурга, Московской, Калининградской, Рязанской, Свердловской, Тюменской областей и Пермского края).

Участники конференции отметили, что проект закона призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований. При этом законопроектом не делается различий между понятиями «контроль» и «надзор», отсутствует четко регламентированное понятие «муниципальный контроль», не понятны критерии его обособления от государственного.

Все участники конференции едины в необходимости муниципального контроля, а также в том, что органы местного самоуправления должны организовывать и осуществлять муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения.

Однако отсутствие серьезных исследований, посвященных муниципальному контролю, привело к тому, что в настоящее время на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. В этой связи возникает необходимость в ее разработке с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права.

В настоящее время органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля сталкиваются с целым комплексом проблем, связанных с не-

достатком полномочий в сфере проведения контрольных мероприятий и привлечения к ответственности по их результатам, пробелами правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, высокими затратами местных бюджетов на муниципальный контроль и практически полным отсутствием возможности пополнения бюджетов за счет поступающих штрафов, кадровым голодом и нехваткой муниципальных служащих для квалифицированного осуществления различных видов муниципального контроля. Актуальность этой проблемы возрастает в сельских поселениях, где в администрация работает всего 3–5 человек, выделить из которых муниципального инспектора, отвечающего за все виды муниципального контроля, довольно сложно; имеющийся кадровый состав не в состоянии осуществлять контроль, основанный на риск-ориентированном подходе.

В ходе конференции состоялся обмен практическим опытом по вопросам осуществления муниципального контроля, установлены профессиональные контакты для последующей разработки совместных рекомендаций и предложений к законопроекту.

Участники конференции договорились о следующем:

- поддержать концепцию проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» с учетом предложений, высказанных участниками конференции.

Рекомендовать органам местного самоуправления активнее участвовать в обсуждении законопроекта и внести свои предложения в Министерство экономического развития Российской Федерации.

- отметить, что реформа контрольно-надзорной деятельности невозможна без пересмотра норм действующего законодательства об административных правонарушениях.

Участники конференции констатируют, что законопроектом не делается различий между понятиями «контроль» и «надзор», отсутствует четко регламентированное понятие «муниципальный контроль», не понятны критерии его обособления от государственного.

- законопроект не содержит положений, определяющих механизм взаимодействия контрольно-надзорных органов с субъектами общественного контроля.

- между юридическими конструкциями и механизмами, содержащимися в законопроекте и Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) имеются определенные противоречия:

согласно пункту 8 статьи 9 и пункту 2 статьи 70 законопроекта, проекты нормативных правовых актов, подготовленных с целью реализации положений Федерального закона, подлежат оценке регулирующего воздействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; в статье 46 Федерального закона №131-ФЗ предусмотрен иной механизм;

в части 6 статьи 33 законопроекта содержится требование об определении органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, в уставе муниципального образования и ином муниципальном правовом акте; в статье 44 Федерального закона №131-ФЗ подобные требования отсутствуют;

положения статьи 23 законопроекта в части координации органов местного самоуправления противоречат Конституции Российской Федерации и Федеральному закону № 131-ФЗ.

Участники считают важным предложить Министерству экономического развития Российской Федерации:

1. Внести изменения в законопроект, исключающие противоречия с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. В подпункте «а» подпункта 3 пункта 2 статьи 3 законопроекта слова «представительным органом» заменить словами «исполнительно-распорядительным органом» в связи с тем, что утверждение положений о видах муниципального контроля местными администрациями позволит ускорить процесс их утверждения, внесения в них изменений в целях приведения в соответствие с нормами действующего законодательства, а также совершенствования деятельности по осуществлению муниципального контроля (это будет соответствовать положениям законопроекта, предоставляющим аналогичные возможности по регулированию соответствующих вопросов государственного контроля органам исполнительной, а не представительной власти).

3. Исключить из пункта 3 статьи 19 законопроекта слова «муниципального контроля» (данной нормой установлено, что для целей государственного контроля (надзора), муниципального контроля обязательные требования должны быть категорированы исходя из риска причинения вреда (ущерба), связанного с их нарушением. Однако, риск-ориентированный подход применяется исключительно для государственного контроля (надзора) согласно главе 6 законопроекта).

4. В пункте 5 статьи 35 законопроекта после слов «законодательством о видах государственной службы» дополнить словами «, о муниципальной службе».

5. Статью 54 дополнить частью 4 следующего содержания: «4. Перечень обязательных требований, невыполнение которых представляет явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, определяется положением о виде государственного контроля (надзора)».

6. Часть 5 статьи 65 изложить в следующей редакции: «Срок действия декларации соблюдения обязательных требований определяется положением о виде контроля, но не может быть менее одного года и более срока, превышающего периодичность проведения плановых проверок объекта контроля согласно присвоенной категории риска, с момента ее регистрации контрольно-надзорным органом».

7. Статью 66 дополнить частью 7 следующего содержания: «7. В случае, если в ходе профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, инспектор контрольно-надзорного органа осуществляет неотложные действия по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, в соответствии со статьей 74 настоящего Федерального закона».

8. В части 3 статьи 67 слова «и внеплановые» исключить.

9. Часть 4 статьи 67 дополнить абзацем 2 следующего содержания: «Условия, характеризующие такую крайнюю необходимость, определяются положением о виде контроля (надзора)».

10. Абзац 3 части 2 статьи 68 изложить в следующей редакции: «Сертификат соответствия выдается на срок, не превышающий установленную периодичность проведения плановых проверок объекта контроля согласно присвоенной категории риска».

11. Часть 3 статьи 77 дополнить абзацем 2 следующего содержания: «Перечень принимаемых разумных мер по установлению обратившегося лица устанавливается положением о виде контроля (надзора)».

12. Часть 4 статьи 78 исключить.

13. Законопроектом определить механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля. Целесообразно законопроектом установить запрет на перенаправление в

орган местного самоуправления из органов, осуществляющих государственный надзор (контроль), документов, сведений, обращений для проведения контрольных мероприятий в рамках муниципального контроля, если по таким документам, сведениям, обращениям могут и должны проводиться контрольные мероприятия в рамках государственного надзора (контроля).

14. Законопроектом расширить полномочия органов местного самоуправления в сфере проведения контрольных мероприятий по привлечению к ответственности по их результатам. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им законами субъектов Российской Федерации и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации. В отличие от государственного контроля (надзора), имеет место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля.

15. Наделить полномочиями по возбуждению административного производства и проведению административного расследования органы муниципального контроля в связи с тем, что при выявлении нарушений обязательных требований зачастую необходимо незамедлительно принять меры административного реагирования.

16. Законопроектом определить механизм взаимодействия контрольно-надзорных органов с субъектами общественного контроля.

РЕЗОЛЮЦИЯ
по результатам круглого стола на тему
«Муниципальный контроль как важнейший инструмент в системе местного самоуправления. Проблемы и пути совершенствования»

г. Калининград

24 июня 2019 года

24 июня 2019 года в Калининграде прошел круглый стол на тему: «Муниципальный контроль как важнейший инструмент в системе местного самоуправления. Проблемы и пути совершенствования», организаторами которого выступили Союз российских городов, Союз городов Центра и Северо-Запада России, администрация городского округа «Город Калининград».

В работе круглого стола приняли участие руководители органов муниципального контроля и юридических служб, представительных органов следующих муниципальных образований: Великий Новгород, Калининград, Липецк, Москва, Нарьян-Мар, Нижний Новгород, Новосибирск, Пермь, Петрозаводск, Рыбинск, Светлогорск, Сочи, Сыктывкар, Тверь, Ярославль, представители экспертного и научного сообществ.

Эксперт Минэкономразвития России, член группы по разработке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — проект закона) Алексей Пахомов ознакомил участников круглого стола с концепцией и особенностями муниципального контроля, предложенными в проекте закона.

Ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, член Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Екатерина Шугрина выступила модератором экспертной дискуссии, в ходе которой последовательно обсуждался не только текст проекта закона, но и особенности осуществления муниципального контроля в широком смысле с целью выработки эффективной его модели, учитывающей особенности разных видов муниципальных образований. Отдельно были рассмотрены проект федерального закона «Об обязательных требованиях» и концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

По результатам обсуждения проекта закона участники круглого стола пришли к следующему:

1. Муниципальный контроль является важным механизмом развития территории и создания комфортной городской среды, инструментом воздействия на граждан и предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования.

Для достижения результативности и эффективности работы органов местного самоуправления необходимо предусмотреть муниципальный контроль в единой системе контрольно-надзорной деятельности, но учесть при этом специфику сфер применения муниципального контроля и необходимость расширения возможностей принятия мер административного воздействия, направленных на устранение нарушений обязательных требований.

В проекте закона следует более четко отграничить муниципальный контроль от смежных видов деятельности (контрольно-надзорное производство и производство по делам об административных правонарушениях). Одним из возможных механизмов такого разграничения могло бы стать выведение контроля в сфере благоустройства за

рамки действия данного закона.

2. Муниципальный контроль целесообразно рассматривать как деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Следует предусмотреть механизм наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями только на основе федерального закона. Это требует определенной синхронизации законодательства о контрольно-надзорной деятельности и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Предлагается в статье 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотреть следующий механизм: муниципальный контроль является правом, но не обязанностью органов местного самоуправления. Возможные виды муниципального контроля содержатся в едином реестре, который устанавливается на федеральном уровне. Конкретный вид муниципального контроля на территории муниципального образования вводится решением представительного органа муниципального образования, принимаемым на основании представления местной администрации. Одним из критериев выделения видов муниципального контроля могут быть полномочия органов местного самоуправления, необходимые для развития территории, улучшения качества городской среды (земельный контроль, лесной контроль и др.).

Дополнительной проработки требует вопрос о возможном перераспределении полномочий по осуществлению определенного вида муниципального контроля в случае перераспределения полномочий по соответствующему вопросу местного значения, осуществляемого в порядке части 1.2 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

3. Рекомендовать рассмотреть вопрос разработки единого стандарта муниципального контроля в Российской Федерации в разрезе видов муниципального контроля для стандартизации подходов к их применению на территории различных муниципальных образований страны и обеспечения единообразия правоприменительной практики.

4. Поддержать предложение о видах контрольно-надзорных мероприятий, используемых в муниципальном контроле:

- выездное обследование;
- инспекционный визит;
- рейд.

Поддержать предложение о видах контрольно-надзорных действий, используемых в муниципальном контроле:

- осмотр;
- досмотр;
- опрос;
- получение письменных объяснений;
- истребование документов;
- инструментальное обследование.

Кроме того, предлагается наделить органы муниципального контроля полномочиями по возбуждению административного производства в связи с тем, что при выявлении нарушений обязательных требований зачастую необходимо незамедлительно принять меры административного реагирования с целью оперативного устранения нарушений.

5. Следует различать исполнение функций (полномочий) органов власти, под которыми понимаются те виды управленческих полномочий, в частности исполнительно-распорядительных, контролирующих, которые отнесены к компетенции органа власти и осуществляются им в соответствии с положением об этом органе, и действия по реализации функций (полномочий) органа власти (например, выполнение работ, оказание услуг), которые могут носить вспомогательный (технический) характер и осуществляться органом власти через подведомственные организации. Таким образом, статусом муниципального инспектора должно быть наделено лицо, которое назначено на должность в органе местного самоуправления, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, в связи с чем из проекта федерального закона предлагается исключить норму о возможности наделения полномочиями по осуществлению видов муниципального контроля муниципальных казенных и бюджетных учреждений, равно как и статусом муниципального инспектора работников таких учреждений.

6. Необходимо устранить двойственность толкования нормы о возможности установления особого порядка оплаты труда должностных лиц, замещающих отдельные должности в контрольно-надзорном органе, в зависимости от показателей служебной деятельности, определяемых в служебном контракте (трудовом договоре). Данная позиция может по-разному трактоваться при определении показателей служебной деятельности либо восприниматься крайне однобоко (количество выявленных нарушений, сумма наложенных штрафов и тому подобное), провоцируя таким образом развитие «палочной системы», сводящей на нет основную парадигму нового проекта федерального закона, основанную на профилактике (в том числе и тезис «если по итогам контрольного мероприятия нарушения не выявлены, это тоже результат»). Недопустимо оценивать эффективность и результативность деятельности органов муниципального контроля и их должностных лиц по количеству выявленных нарушений и суммам выписанных штрафов. В этой связи предлагается более однозначно и четко сформулировать основные показатели служебной деятельности, критерии ее результативности.

7. В статье 61 проекта закона установить срок (пресекательный или с формулировкой «не менее») при объявлении проверяемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований с обязательностью обратной связи со стороны проверяемого лица в части информации о принятых мерах.

8. В статье 61 проекта закона исключить возможность объявления предостережения при наличии сведений о непосредственных нарушениях обязательных требований. В подобных случаях уместнее принятие мер административного воздействия либо применение профилактических мер при условии невозможности привлечения контролируемого лица к административной ответственности за малозначительностью нарушения.

9. Для муниципального контроля предлагается исключить из перечня оснований (статья 78 проекта закона) для открытия контрольно-надзорного производства поручение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также требование прокурора о проведении контрольно-надзорного мероприятия в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Данные основания противоречат основному принципу открытия контрольно-надзорного производства: поступление сведений о нарушении обязательных требований и (или) причинении (угрозе причинения) вреда (ущерба).

10. Исключить диспозитивную норму о выполнении документов, составляемых контрольно-надзорными органами, в электронном виде и подписании их уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорного органа усиленной квалифицированной электронной подписью, лицами, привлекаемыми к проведению контрольно-над-

зорных мероприятий, — простой электронной подписью, предусмотрев возможность составления документов на бумажном носителе с собственноручной подписью уполномоченных должностных лиц контрольно-надзорного органа и лиц, привлекаемых к проведению контрольно-надзорных мероприятий.

По результатам обсуждения проекта федерального закона «Об обязательных требованиях» участниками круглого стола высказывались опасения относительно оправданности и обоснованности нормы о необходимости актуализации обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, по истечении пяти лет с момента их вступления в силу. Такой вывод вытекает из текста пункта «д» части 1 статьи 5 законопроекта. Данное положение с учетом длительности и сложности предусмотренных процедур может повлечь за собой неоправданный формализм и «захламление» номинальными нормативными правовыми актами, по сути продлевающими действие ранее установленных требований, порождая риск образования «правового вакуума». Предлагается рассмотреть вопрос о нераспространении этой нормы на муниципальные правовые акты или об увеличении периодичности пересмотра содержащихся в них требований с пяти до десяти лет.

По результатам обсуждения концепции нового КоАП РФ с учетом проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и большого количества сопутствующих предложений со стороны муниципалитетов принято решение обратиться в Минюст России с предложением провести рабочее совещание или круглый стол с участием представителей органов местного самоуправления, экспертного и научного сообществ.

Президент Союза российских городов

С.И. Мошаров

**Президент Союза городов Центра
и Северо-Запада России**

И.Н. Цецерский

Глава городского округа «Город Калининград»

А.Н. Силанов

**СОЮЗ РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ
ПРАВЛЕНИЕ**

15 августа 2019 г.

г. Челябинск

Р Е Ш Е Н И Е № 2

О деятельности Проектного офиса «Муниципальный контроль». Предложения Союза российских городов в проект нового федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле

Заслушав: Игнатьеву Александру Витальевну, Генерального директора Союза российских городов, Чернышева Евгения Викторовича, заместителя главы администрации, председателя комитета муниципального контроля администрации городского округа «Город Калининград», Марютина Теодора Вениаминовича, заместителя Главы города Ханты-Мансийска, членов Правления

Правление Союза российских городов решило:

1. В целях повышения результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо предусмотреть муниципальный контроль в единой системе контрольно-надзорной деятельности, но учесть при этом специфику сфер применения муниципального контроля и важность наделения дополнительными полномочиями по принятию мер административного воздействия, направленных на устранение нарушений обязательных требований.

2. Предложить следующий механизм: муниципальный контроль является правом, но не обязанностью органов местного самоуправления. Возможные виды муниципального контроля содержатся в едином реестре, который устанавливается на федеральном уровне. Конкретный вид муниципального контроля на территории муниципального образования вводится решением представительного органа муниципального образования, принимаемым на основании представления местной администрации. Одним из критериев выделения видов муниципального контроля могут быть полномочия органов местного самоуправления, необходимые для развития территории, улучшения качества городской среды.

3. Принять за основу консолидированную позицию членов Союза российских городов, обозначенную в Резолюции круглого стола «Муниципальный контроль как важнейший инструмент в системе местного самоуправления. Проблемы и пути совершенствования», подготовленную экспертами Союза российских городов, Союза городов Центра и Северо-Запада России, администрации городского округа «город Калининград» и принятую 24 июня 2019 года в городе Калининграде.

4. В дальнейшем при рассмотрении проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отстаивать вышеуказанную консолидированную позицию членов Союза российских городов.

5. Создать проектный офис «Муниципальный контроль» в целях анализа, обобщения и выработки предложений по совершенствованию практик осуществления муниципального контроля в городах Российской Федерации, в том числе для координации совместной работы по подготовке и внесению предложений в проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

6. Назначить руководителем проектного офиса «Муниципальный контроль» Силанова Алексея Николаевича, главу городского округа «Город Калининград».

7. Назначить координатором проектного офиса «Муниципальный контроль» Чернышева Евгения Викторовича, заместителя главы администрации, председателя комитета муниципального контроля администрации городского округа «Город Калининград».

8. На основе собранных материалов в рамках деятельности Проектного офиса «Муниципальный контроль» Союза российских городов подготовить к публикации и издать книгу «Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели» совместно с Ассоциацией «Совета муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Президент Союза российских городов

С.И. Мошаров

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ¹³¹
на проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»
(в части муниципального контроля)

В мае 2019 года был презентован принципиально новый проект федерального закона, регулирующий особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности (далее - Законопроект о КНД, Проект). Сотрудниками Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации текст законопроекта был направлен в советы муниципальных образований, партнерские организации для выявления мнения о нем представителей органов местного самоуправления, экспертного сообщества. К настоящему времени получено несколько десятков ответов от представителей экспертного сообщества и муниципальных образований разных типов из Кировской, Курской, Ленинградской, Орловской, Пензенской, Псковской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, г. Москвы. Положения законопроекта обсуждались в ходе публичных мероприятий или рабочих встреч с главами муниципальных образований Республики Башкортостан, Владимирской, Ульяновской, Нижегородской областей, Пермского края.

Полученные письменные ответы можно условно разделить на две группы: ответы, в которых констатируется, что представители соответствующего органа местного самоуправления с текстом законопроекта ознакомлены и замечаний не имеют; ответы, в которых содержится анализ положений законопроекта о КНД.

В ходе обсуждения с представителями органов местного самоуправления особенностей осуществления муниципального контроля довольно отчетливо было видно, что их отношение к необходимости наличия муниципального контроля как самостоятельного вида зависело от занимаемой должности. Так, все главы муниципальных образований считают, что муниципальный контроль нужен, несмотря на возможные трудности. По их мнению, муниципальный контроль – важный инструмент развития территории, позволяющий выстраивать определенным образом взаимоотношения с лицами или организациями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования. Представители органов муниципального контроля или муниципальные юристы, как правило, занимали более сдержанную позицию.

Обобщив все полученные предложения и замечания, следует отметить.

1. Подавляющее большинство представителей органов местного самоуправления рассматривает муниципальный контроль не столько как реально работающий механизм, сколько как атрибут власти (не может быть органа власти без контрольных функций), поэтому любые попытки ликвидировать муниципальный контроль воспринимает негативно и очень болезненно.

Представители органов местного самоуправления не всегда понимают, что в настоящее время контрольные мероприятия фактически осуществляются ими не только в рамках Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), но и в рамках гражданских (например, проверка того, что сделано по заключенному договору) или административных правоотношений (например, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении). По их мнению, Законопроект о КНД регулирует все, что связано с муниципальным контролем. Поэтому информационно-разъяснитель-

ная работа среди органов местного самоуправления имеет большое значение.

2. Основные замечания, высказанные в отношении законопроекта, в целом касаются следующего:

- проект не согласован с другими нормативными правовыми актами, он имеет слабый понятийный аппарат, в нем содержится большое количество отсылочных норм, не проработан вопрос, касающийся объема дополнительного бюджетного финансирования для внедрения положений закона; принятие проекта в данной редакции повлечет не сокращение, а многократное увеличение количества нормативных правовых актов;

- фундаментальные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, содержащиеся в Федеральном законе № 294-ФЗ, либо исключены из Законопроекта о КНД, либо содержатся в искаженном виде;

- в Проекте нет определения понятий «риск», «система управления рисками», «охраняемые законом ценности»; непонятно, что понимается под «неотложными действиями» (часть 3 статьи 54 Законопроекта о КНД), необходимость в осуществлении которых возникает по результатам проведения профилактических действий;

- Проектом не делается различий между понятиями «контроль» и «надзор», что вносит путаницу в понимание этих явлений;

- в Проекте отсутствует четко регламентированное понятие «муниципальный контроль», не понятны критерии его обособления от государственного; нет перечня видов контроля (надзора);

- правила (процедуры) контрольно-надзорной деятельности независимо от органов, осуществляющих такую деятельность, должны регулироваться исключительно федеральным законом (например, земельный контроль возложен на государственные органы и органы местного самоуправления, однако порядок осуществления государственного и муниципального контроля различен при одинаковых требованиях земельного законодательства, являющихся предметом контроля);

- реализация муниципального контроля в предлагаемом виде связана с колоссальными временными, трудовыми, финансовыми затратами, которые необходимы для обучения специалистов, приобретения техники и программного обеспечения для систем информационных ресурсов, систем сбора, учета и ведения информации, систем информационного взаимодействия, государственных информационных систем, систем информационного сопровождения научно-методической поддержки контроля (надзора).

3. Есть определенные противоречия между юридическими конструкциями и механизмами, содержащимися в Законопроекте о КНД и Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В числе основных замечаний называются следующие:

- согласно пункту 8 статьи 9 и пункту 2 статьи 70 Законопроекта о КНД, проекты нормативных правовых актов, подготовленных с целью реализации положений федерального закона, подлежат оценке регулирующего воздействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; в статье 46 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен иной механизм;

- Проект не учитывает особенности организации местного самоуправления в Российской Федерации: существуют муниципальные образования различных видов и полномочия по осуществлению муниципального контроля целесообразно предоставить только городским округам и муниципальным районам; целесообразно предусмотреть возможность наделять только эти виды муниципальных образований отдельными государственными полномочиями по осуществлению государственного контроля; муниципальное образование должно само определять виды муниципального контроля,

решать, какой орган местного самоуправления будет разрабатывать административные регламенты и принимать обязательные муниципальные правовые акты;

- в части 6 статьи 33 Законопроекта о КНД содержится требование об определении органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, в уставе муниципального образования и ином муниципальном правовом акте; в статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ подобных требований нет;

- положения статьи 23 Проекта в части координации органов местного самоуправления противоречат Конституции РФ и Федеральному закону № 131-ФЗ.

4. Исследуя механизм муниципального контроля, изложенный в Законопроекте о КНД, представители органов местного самоуправления обращают внимание на следующее:

- в подпункте «а» подпункта 3 пункта 2 статьи 3 Законопроекта слова «представительным органом» следует заменить словами «исполнительно-распорядительным органом»; утверждение положений о видах муниципального контроля местными администрациями позволит ускорить процесс их утверждения, внесения в них изменений в целях приведения в соответствие с нормами действующего законодательства, а также совершенствования деятельности по осуществлению муниципального контроля (это будет соответствовать положениям Проекта, предоставляющим аналогичные возможности по регулированию соответствующих вопросов государственного контроля органам исполнительной, а не представительной власти);

- следует исключить подпункт 1 пункта 3 статьи 3 Проекта (в соответствии с абзацем 2 пункта 3 статьи 1 Проекта предмет и объекты определенного вида контроля определяются федеральным законом о виде контроля. Указание предмета и объекта в положении о виде контроля является излишним и повлечет дублирование федерального законодательства);

- исключить из пункта 3 статьи 19 Проекта слова «муниципального контроля» (данной нормой установлено, что для целей государственного контроля (надзора), муниципального контроля обязательные требования должны быть категоризованы исходя из риска причинения вреда (ущерба), связанного с их нарушением. Однако, риск-ориентированный подход применяется исключительно для государственного контроля (надзора) согласно главе 6 Законопроекта о КНД);

- в статье 24 Проекта установлена оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Поскольку оценка результативности и эффективности осуществляется в целях минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и снижения избыточного вмешательства контрольно-надзорных органов в деятельность граждан и организаций, а подпунктом 1 пункта 2 вышеуказанной статьи Законопроекта о КНД устанавливаются ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, т.е. риск-ориентированный подход, который применяется при осуществлении государственного контроля (надзора), необходимо исключить из оценки результативности и эффективности муниципальный контроль;

- в статьях 21, 26 Проекта следует исключить муниципальный контроль, поскольку данные нормы предусматривают ведение определенного учета контролируемых лиц и объектов контроля с целью применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);

- пункт 5 статьи 35 Проекта после слов «законодательством о видах государственной службы» дополнить словами «, о муниципальной службе»;

- пункт 1 статьи 38 Проекта следует дополнить после слов «положением о виде государственного контроля (надзора)» словами «, муниципального контроля». Возможно предложить рассмотреть вопрос о разработке единых для всех муниципальных

образований Российской Федерации положений по видам контроля, а также административных регламентов осуществления конкретных видов муниципального контроля с целью единообразного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в рамках осуществления муниципального контроля;

- целесообразно разработать и утвердить формулу расчета минимальной штатной численности инспекторов (например, включив в качестве исходных данных и поправочных коэффициентов следующие данные: для жилищного контроля - количество МКД, площадь МКД, количество управляющих организации и ТСЖ, количество ресурсоснабжающих организаций, количество жителей в населенном пункте; для земельного контроля - количество жителей в населенном пункте, площадь всех земельных участков в границах населенного пункта, площадь земельных участков, вовлеченных в оборот);

- согласно части 3 статьи 34 Проекта, «Муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования муниципальные казенные и бюджетные учреждения могут быть наделены полномочиями по осуществлению видов муниципального контроля». Оправдано ли включение муниципальных бюджетных учреждений в перечень учреждений, которые могут наделяться полномочиями по муниципальному контролю? Бюджетные учреждения – это, как правило, школы, больницы и т.д., которые сами являются контролируемыми объектами. Кроме того, возможность передачи полномочий по осуществлению видов муниципального контроля казенными учреждениями может повлечь за собой дополнительную административную нагрузку на контролируемых лиц;

- в Проекте отсутствует механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля. Целесообразно в статье 77 Проекта установить запрет на перенаправление в орган местного самоуправления из органов, осуществляющих государственный надзор (контроль), документов, сведений, обращений для проведения контрольных мероприятий в рамках муниципального контроля, если по таким документам, сведениям, обращениям могут и должны проводится контрольные мероприятия в рамках государственного надзора (контроля);

- для тех сфер контроля, где осуществляется одновременно и муниципальный, и государственный контроль и надзор, необходимо осуществить более четкое разграничение полномочий между всеми уровнями контрольно-надзорной системы. Важно определить механизмы и процедуры взаимодействия органов муниципального контроля и органов государственного контроля и надзора. Прежде всего, нужно установить сроки и порядок принятия решения органами государственного контроля и надзора относительно административных протоколов о выявленных органами муниципального контроля правонарушениях. Кроме того, в настоящее время осуществляются виды муниципального контроля, которые фактически являются государственными (обеспечивают контроль за соблюдением обязательных требований, установленных на федеральном или региональном уровне). Например, земельный контроль. При этом он осуществляется без передачи соответствующих государственных полномочий. В Проекте отсутствует механизм разрешения данной коллизии;

- Проектом ограничены полномочия органов местного самоуправления в сфере проведения контрольных мероприятий по привлечению к ответственности по их результатам. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им законами субъектов Российской Федерации и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации. В отличие от государственного контроля (надзора), имеет место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля;

- Проектом предусмотрено, что в целях отражения принадлежности должностного лица к инспекторскому составу для него могут устанавливаться форменная одежда и (или) знаки различия, может устанавливаться особый порядок оплаты труда должностных лиц, замещающих отдельные должности в контрольно-надзорном органе, в зависимости от показателей служебной деятельности, определяемых в служебном контракте (трудовом договоре). С одной стороны, все это повлечет за собой высокие затраты местных бюджетов, так как финансовое обеспечение деятельности по муниципальному контролю осуществляется в рамках сметы расходов на решение соответствующих вопросов местного значения и содержание органов местного самоуправления. С другой стороны, в ряде муниципальных образований уже введена своя форма одежды для муниципальных инспекторов. Введение формы для муниципальных инспекторов должно быть правом, но не обязанностью;

- целесообразно ввести дифференциацию осуществления муниципального контроля по видам муниципальных образований (определив для поселений упрощенные процедуры) или закрепить, что перечень исполняемых видов муниципального контроля (из числа предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации) определяется в уставе муниципального образования;

- целесообразно создать правовую базу для органов муниципального контроля за исполнением обязательных требований муниципальных нормативных актов, изданных органами местного самоуправления муниципального образования (дополнительный муниципальный контроль);

- целесообразно упростить требования к оформлению документов в рамках контрольно-надзорного производства при реализации муниципального контроля. Например, можно отказаться от оформления контрольно-надзорного дела на муниципальном уровне;

- определенные сомнения вызывает механизм досудебного обжалования решений органов муниципального контроля; вышестоящего органа у органов местного самоуправления нет, обеспечение юристами в ряде муниципальных образований оставляет желать лучшего, поэтому целесообразно предусмотреть возможность обжалования решения муниципального контрольного органа только через суд либо руководителем органа муниципального контроля в случае наличия такого органа;

- важным аспектом в развитии муниципального контроля является информированность населения о проверках и требованиях, обязательных к выполнению физическими и юридическими лицами, проживающими или осуществляющими свою деятельность на территории муниципальных образований, формах и методах контроля. При этом на создание отдельного сайта у муниципалитета не имеется средств. Данный вопрос можно решить через использование уже имеющихся интернет-ресурсов муниципального образования или субъекта Российской Федерации для заведения соответствующей страницы и размещения на ней информации;

- требует конкретизации пункт 3 статьи 9 Проекта в части возмещения убытков при осуществлении контроля по смежным видам контроля (за счет какого бюджета идет возмещение). Необходимо конкретизировать уровень бюджета, за счет средств которого подлежат возмещению убытки, в зависимости от вида контроля;

- в части 1 статьи 21 Проекта предусматривается ведение контрольными органами учета объектов контроля. Целесообразно сделать изъятие для органов местного самоуправления (для органов местного самоуправления данная работа является очень трудоемкой; достаточные ресурсы для ее выполнения отсутствуют). Кроме того, не очень понятно, что является объектами контроля и подлежит описанию в рамках контроля благоустройства (парки, улицы, все домовладения, владельцы собак и т.п.);

- механизм оценки результативности и эффективности муниципального кон-

троля, предусмотренный в части 1 статьи 24 Законопроекта о КНД, излишне сложный для органов местного самоуправления; аналогично и в отношении докладов о состоянии муниципального контроля, подготовка которых предусмотрена в части 1 статьи 25 Проекта;

- в главе 6 Проекта «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора)» речь идет только о государственном контроле. Следовательно, по видам муниципального контроля управление рисками не осуществляется;

- согласно статье 39 Проекта, индивидуальные предприниматели приравниваются к гражданам. Не будет ли данная норма вступать в противоречие с иным законодательством, которым они приравниваются к юридическим лицам и, соответственно, возникнет различная ответственность? В этой статье дается понятие контролируемых лиц, к которым не относятся органы государственной власти и местного самоуправления. Это противоречит статье 72 Земельного кодекса, согласно которой под муниципальный контроль подпадают и органы власти;

- в части 2 статьи 55 Проекта предусматриваются программы профилактики рисков государственного контроля. Если у муниципального контроля нет рисков, то это следует четко обозначить; в противном случае непонятно такое исключение. Целесообразно оставить профилактику как один из видов деятельности органов муниципального контроля;

- статья 57 посвящена профилактике. Профилактика_ это прежде всего информированность о требованиях, которые надлежит соблюдать. Конструкция нормы законопроекта в первую очередь предлагает информирование о контрольно-надзорных органах и их нормативных актах, и лишь затем о том, что должны соблюдать и знать субъекты контроля. Предлагается исключить первые два подпункта предмета информирования. В других нормах законопроекта предусматривается официальное размещение нормативных правовых актов о контрольно-надзорной деятельности в общедоступном формате и формах;

- в части 1 статьи 75 Проекта говорится, что «Документы, составляемые контрольно-надзорным органом, выполняются в электронном виде и подписываются уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорного органа усиленной квалифицированной электронной подписью, лицами, привлекаемыми к проведению контрольно-надзорных мероприятий, – простой электронной подписью». Данное требование является излишним, особенно для поселений;

- в статье 61 следует конкретизировать, в течение какого периода времени после объявления предостережения можно проводить контрольно-надзорные мероприятия;

- в статьях 64, 66 следует конкретизировать основания и порядок осуществления профилактического визита и профилактического сопровождения, методику выявления лиц, к которым это применимо (говорится, что профилактический визит должен быть нанесен не позднее одного года с момента начала деятельности в определенной сфере);

- частью 2 статьи 82 Проекта предусматривается, что «Для муниципального контроля допускается установление контрольно-надзорных мероприятий, указанных в пунктах 1, 5, 6 части 2 настоящей статьи». Нет необходимости запрещать проверку, особенно для крупных городских округов;

- в статье 82 следует указать основание выбора того или иного вида контрольно-надзорного мероприятия по каждому виду, указанному в части 2 статьи 82 законопроекта. Дополнить часть 4 статьи 82: «для муниципального контроля допускается установление контрольно-надзорных мероприятий, указанных в пунктах 1, 5, 6, 7 части 2 настоящей статьи». Наделить полномочиями по возбуждению административного

производства и проведению административного расследования органы муниципального контроля в связи с тем, что при выявлении нарушений обязательных требований зачастую необходимо незамедлительно принять меры административного реагирования;

- в статье 82 Законопроекта о КНД содержится исчерпывающий перечень видов контрольно-надзорных мероприятий. Вместе с тем в него не попало административное обследование объектов земельных отношений, которое предусмотрено Земельным кодексом (статья 71.2). В части 4 статьи 82 Законопроекта о КНД говорится, что «для муниципального контроля допускается установление определенных контрольно-надзорных мероприятий» термин «допускается» является неоднозначным;

- целесообразно в Законопроекте о КНД более подробно прописать полномочия органов муниципального контроля в части вынесения предписания об устранении нарушений обязательных требований, выявленных в ходе проверки.

- статью 84 следует дополнить указанием на то, какое мероприятие может проводиться после выявления нарушений обязательных требований по результатам выездного обследования. Следует предусмотреть возможность возбуждения административного производства и проведения административного расследования органами муниципального контроля по результатам выездного обследования в случае, если имеются достаточные основания, есть событие административного правонарушения;

- зачастую органы прокуратуры отказываются согласовывать проверку, поскольку им не представляется доказательства возникновения угрозы причинения вреда; установление факта возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия и т.п. не входит в компетенцию органов местного самоуправления; предлагается исключить согласование с прокуратурой внеплановой проверки;

5. Следует предусмотреть следующие особенности осуществления муниципального контроля (их можно собрать в статье 6 или «разбросать» по тексту Проекта):

- для органов муниципального контроля можно предусмотреть переходный период, в пределах которого должен быть решен ряд задач (создан механизм подготовки кадров, регистрации объектов муниципального контроля, информационно-технического обеспечения, принятия необходимых муниципальных правовых актов и т.п.); для муниципального контроля целесообразно предусмотреть упрощенный механизм ведения контрольно-надзорного производства, управления рисками, оценки эффективности и результативности;

- должны быть обозначены общие правила отграничения муниципального и государственного контроля (например: значение и/или массовый характер; привязанность к территории муниципального образования, к месту проживания граждан; уровень правового регулирования обязательных требований; локальный характер и взаимосвязь с вопросами местного значения; наличие сложившихся структур управления и др.);

- требует дополнительной проработки вопрос о видах муниципального контроля; в основу формирования перечня может быть положен принцип взаимосвязи с полномочиями органов местного самоуправления по развитию территории муниципального образования, формирования комфортной среды проживания; одновременно с этим некоторые виды деятельности, в которых необходима оперативная реакция на выявленные нарушения, целесообразно вывести за пределы действия закона (например, контроль в сфере благоустройства), предусмотрев соответствующий состав административного правонарушения;

- виды муниципального контроля устанавливаются только в Федеральном законе № 131-ФЗ, отраслевые законы должны быть синхронизированы с этим законом; следует более четко отграничить муниципальный контроль, подпадающий под дей-

стве закона, принятого на основе данного Проекта, от смежных видов контрольной деятельности. Целесообразно именно в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотреть механизм контроля органами местного самоуправления за соблюдением и исполнением обязательных требований, установленных в муниципальных нормативных актах, если они не подпадают под действие муниципального контроля по смыслу закона, принятого на основе данного Проекта;

- набор контрольно-надзорных мероприятий и действий должен учитывать особенности разных видов муниципальных образований (например, поселения или внутригородские территории по умолчанию занимают только профилактикой, но могут получить дополнительные возможности по осуществлению муниципального контроля, если это будет предусмотрено уставом муниципального образования, принятым по результатам обязательного обсуждения на публичных слушаниях);

- деятельность по оценке результативности и эффективности муниципального контроля, подготовке ежегодных докладов по каждому виду муниципального контроля целесообразно возложить только на органы муниципального контроля столиц субъектов РФ;

- для исключения «правовой незащищенности» самого муниципального контроля в законопроекте должен быть прописан механизм реагирования органов государственной власти на нарушения, выявляемые органами местного самоуправления и передаваемые в порядке взаимодействия; в случае исключения механизма подобного взаимодействия следует за органами местного самоуправления предусмотреть полномочия по применению мер государственного принуждения;

- муниципальные инспекторы являются муниципальными служащими; форма устанавливается муниципальным образованием по мере возможности;

- целесообразно в каждом субъекте РФ создавать единый портал контрольно-надзорной деятельности, на котором будет размещаться вся информация о региональном и муниципальном контроле.

ФОТОГАЛЕРЕЯ



КРУГЛЫЙ СТОЛ ПО ПРОБЛЕМАМ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
В РАМКАХ ВСЕРОССИЙСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«РЕФОРМА КНД: НОВОЕ КАЧЕСТВО
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РЕГИОНАХ»



ВОРОНОВО,
(МОСКОВСКАЯ
ОБЛАСТЬ)
15-16 АПРЕЛЯ 2019 Г.

КРУГЛЫЙ СТОЛ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РАМКАХ XI МЕЖДУНАРОДНОГО ИННОВАЦИОННОГО ФОРУМА И КОНФЕРЕНЦИИ «ПРИОРИТЕТЫ РЕГИОНОВ: КОНТРОЛЬ, ГОСУСЛУГИ, ЦИФРОВИЗАЦИЯ И РАЗВИТИЕ МСП»

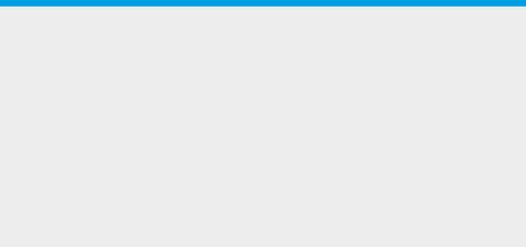


Г. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ,
НОЯБРЬ 2018 Г.





ЭКСПЕРТНАЯ ДИСКУССИЯ «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ» В РАМКАХ X ГАЙДАРОВСКОГО ФОРУМА





Г. МОСКВА,
17 ЯНВАРЯ 2019 Г.



РАБОЧАЯ ВСТРЕЧА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ЧЛЕНОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ПОДГОТОВКЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА О КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



№	ВИД МУН. КОНТРОЛЯ	Уровень регулирования на кот. направлен Обязат. Треть.	Вид собственности, на кот. направлен мун. контроль	В чём риск? (социальная значимость)	КТО КОНТРОЛИРУЕТ? (предмет контроля)	ЧТО КОНКРЕТНО ПРОВЕРЯЕТ ВИД, ПОЛИТИКА РЕШЕНИЯ МУН. КТО?	КАКИЕ ВИДЫ ПРЕДОСРЕДСТВИЙ?
3.	ЛЕСНОЙ	Фед. мун. Физлиц	МУНИЦИ.	Исчезновение лесов, вред лесу	МУНИЦИПАЛЬНЫЕ	Соблюдение мун. нпа (кал-д. выборы)	ПРЕДОСРЕДСТВИЕ
4.	АВТОВОЗНОС	Фед. Рос. МУН.	МУНИЦИ САМ СЕБЯ	повреждение имущества	ВСЕ	Соблюдение мун. нпа (кал-д. выборы)	ПРЕДОСРЕДСТВИЕ
5.	Способ охраны	Фед. Рос. МУН.	МУНИЦИ.	исчезновение лесов, повреждение имущества	МУНИЦИПАЛЬНЫЕ	Соблюдение мун. нпа (кал-д. выборы)	ПРЕДОСРЕДСТВИЕ
7.	сфера торговли (ИТО)	МУН.	МУНИЦИ, ГОС. СФЕРЫ, на кот. не разгранич.	недобросовестная конкуренция	ВСЕ	Соблюдение мун. нпа (вне схемы, не соответствие реал-ти товара раз-шению)	ШТРАФ

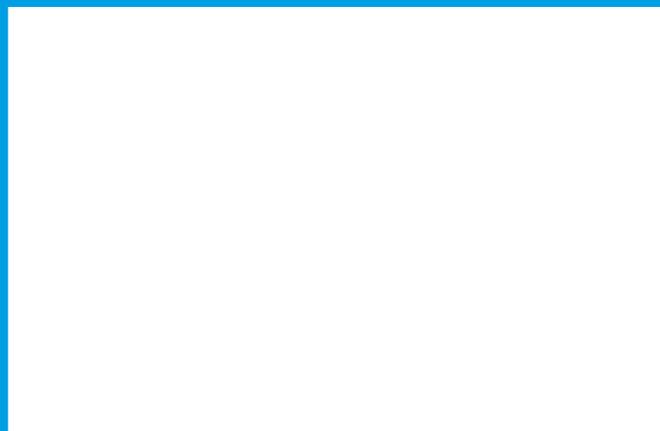


ВОРОНОВО,
(МОСКОВСКАЯ
ОБЛАСТЬ)
15-16 АПРЕЛЯ 2019 Г.





ЕЖЕГОДНОЕ ОБЩЕ СОБРАНИЕ СОЮЗА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ





Г. МОСКВА,
26 АПРЕЛЯ 2019 Г.





ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ «АКТУАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»





Г. ХАНТЫ-МАНСИЙСК,
14 ИЮНЯ 2019 Г.





КРУГЛЫЙ СТОЛ «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРОБЛЕМЫ И
ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ»





Г. КАЛИНИНГРАД,
24 ИЮНЯ 2019 Г.





КРУГЛЫЙ СТОЛ «О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»,
ОРГАНИЗОВАННЫЙ КОМИТЕТОМ СОВЕТА
ФЕДЕРАЦИИ ПО РЕГЛАМЕНТУ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ





Г. МОСКВА,
25 ИЮЛЯ 2019 Г.



РАБОЧЕЕ ОБСУЖДЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ КНИГИ ПО МУНИЦИПАЛЬНОМУ КОНТРОЛЮ



Г. МОСКВА,
24 ИЮЛЯ 2019 Г.

ЗАСЕДАНИЕ ПРАВЛЕНИЯ СОЮЗА РОССИЙСКИХ ГОРОДОВ



Г. ЧЕЛЯБИНСК,
15 АВГУСТА 2019 Г.



Отпечатано в типографии ООО «ПЕРВАЯ ОПЕРАТИВНАЯ ТИПОГРАФИЯ»

115114, г. Москва, Кожевнический 2-й пер., д. №12, стр. 5

Формат 60x90/16

Печать офсетная. Тираж 350 экз.

Заказ № 720640