

# ПРЕДПИСАНИЕ КАК ПРАВОВАЯ ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

**А.И. Ярунова,**  
**магистрант ИГиП ТюмГУ,**  
**YarunovaAI@tyumen-city.ru**  
**Научный руководитель:**  
**Л.С.Козлова,**  
**доцент кафедры административного**  
**и финансового права ИГиП ТюмГУ,**  
**кандидат юридических наук, доцент**

Одной из важнейших функций органов исполнительной власти является осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, главной целью которого выступает обеспечение соблюдения гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, что, в свою очередь, способствует обеспечению законности и правопорядка.

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5] (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) и около 90 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона № 294-ФЗ основной формой осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля является *проверка*.

Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, установлены статьей 17 Федерального закона № 294-ФЗ. На основании анализа данной статьи можно сделать вывод, что документами, оформляемыми по результатам проверки в случае выявления нарушений, могут являться *предписания, протоколы об административных правонарушениях, постановления по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях* и др.

Если нормы, регулирующие порядок оформления протокола и постановления, кодифицированы, то нормы, регулирующие порядок вынесения предписаний, напротив, не систематизированы; они не только разрознены, но и противоречивы.

На основе анализа научной литературы, нормативных правовых актов, а также судебной практики можно сделать вывод, что предписание обладает определенными отличительными *признаками*.

В.Ю. Панченко, И.Ю. Макаrchук, рассматривая существенные и отличительные признаки такого правового средства, как представление, указывают, что основным критерием, позволяющим отграничить представление от родственного ему правового средства – предписания является *признак обязательности (безусловности) исполнения предписания* [11; 43].

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что к *предписаниям* органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля *предъявляется определенный набор требований*. К примеру, в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012 [13] отмечено, что по смыслу действующего законодательства предписание органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства *должно быть законным и обоснованным, четким и понятным для исполнения*.

На основе анализа основных признаков предписания, по нашему мнению, можно сделать вывод, что данный документ является *индивидуальным правовым актом управления*, поскольку ему присущи следующие признаки данного вида правовых документов: содержит управленческое решение, обязательное юридически властное предписание; регулирует конкретные управленческие отношения (принимается в отношении конкретного лица); принимается уполномоченным субъектом публичного управления; обжалуется в установленном порядке и т.д.

Необходимо отметить, что в настоящее время существует достаточно большое количество про-

блем правового регулирования выдачи предписаний, что приводит к проблемам административной регламентации порядка выдачи предписаний, а также значительно затрудняет правоприменение.

В действующем законодательстве, регулирующем вопросы выдачи предписаний органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, можно выделить следующие проблемы и противоречия, а также основные проблемные вопросы, существующие в данной сфере.

### **1. Могут ли органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля по результатам проведенных проверок выдавать предписания в случае, если полномочия по выдаче предписаний прямо не предусмотрены отраслевым законодательством, регулирующим вопросы осуществления отдельных видов контроля (надзора)?**

В связи с формулировкой части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой, в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, *в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации*, обязаны принять меры в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, возникло мнение, что если в отраслевом законодательстве полномочия контрольно-надзорных органов по выдаче предписаний прямо не установлены, такие органы по результатам проведения проверок не вправе выдавать предписания.

Так, например, подготовленный аппаратом Губернатора Тюменской области модельный административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории муниципального образования [10], размещенный на официальном Портале органов государственной власти Тюменской области, в пункте 1.9, устанавливающем результаты исполнения муниципальной функции, не содержит выдачу предписаний. Данное регулирование обусловлено тем, что статья 72 Земельного кодекса РФ [1] (далее – ЗК РФ), устанавливающая особенности осуществления муниципального земельного контроля, не содержит указание на то, что в случае выявления в ходе проведения проверки нарушения требований земельного законодательства, должностные лица органов местного самоуправления выдают предписания.

На наш взгляд, данная позиция не соответствует действующему законодательству. Часть 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает, что для ряда видов контроля (надзора), в т.ч. муниципального земельного контроля, особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами в части, касающейся *вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры*.

Таким образом, отраслевое законодательство не может вводить новое регулирование в части принимаемых должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки. Соответственно в данном случае должны применяться положения Федерального закона № 294-ФЗ, в соответствии с которым, в случае выявления при проведении проверки нарушений, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, *обязаны выдать предписание*.

На основании вышеизложенного считаем необходимым исключить из части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ слова «в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации», что приведет к единообразию толкования и применения статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ.

### **2. Выдача предписаний является правом или обязанностью должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля?**

В соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ, в случае выявления при проведении проверки нарушений, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, *обязаны выдать предписание*.

Вместе с тем отраслевое законодательство в ряде случаев относит выдачу предписаний к правам должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. К примеру, подпункт 5 пункта 5 статьи 71 ЗК РФ, пункт 3 части 5 статьи 20 Жилищного кодекса РФ (далее – ЖК РФ) [2], пункт 8 части 3 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации [3], часть двенадцатая статьи 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [4] и т.д.

Как уже было отмечено ранее, в соответствии с действующим законодательством в части принятия мер в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки, должен применяться Федеральный закон № 294-ФЗ, и соответственно выдача предписаний, в случае выявления по результатам проверки нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, муниципальными право-

выми актами, является обязанностью, а не правом должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Данная позиция также находит подтверждение в научной литературе. К примеру, Г.Г. Ячменев отмечает, что данные полномочия органов, осуществляющих контроль (надзор), *носят публично-правовой характер*, что не позволяет таким органам произвольно отказаться от необходимости выдачи предписания в случае выявления того или иного нарушения обязательных требований [12; 109].

В связи с чем, на наш взгляд, требуется внесение изменений в соответствующие федеральные законы в части исключения выдачи предписаний из перечня прав должностных лиц контрольно-надзорных органов.

### **3. Законодательно не определен порядок выдачи предписаний.**

Федеральным законом № 294-ФЗ, подзаконными актами федерального уровня, регулирующими общие вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля не установлены порядок и сроки оформления и вручения предписания, типовая форма предписания, что создает значительные трудности для осуществления нормотворчества (в форме административных регламентов) и правоприменительной практики.

Анализ административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в различных сферах деятельности показал, что складывается неоднозначная практика регулирования данных вопросов.

К примеру, в административных регламентах существуют следующие варианты регулирования *срока выдачи предписания*:

1) *Одновременно с актом проверки*. Например, согласно пункту 101 Административного регламента, утвержденного Приказом Минкультуры России от 08.08.2012 № 840 [7], предписание об устранении нарушения подлежит вручению проверяемому лицу (представителю проверяемого лица) *одновременно с вручением ему экземпляра акта проверки*. Подготовка, оформление или вручение предписания об устранении нарушения после подписания и вручения акта проверки не допускаются.

2) *В течение определенного периода после составления и вручения акта проверки*. Например, в соответствии с пунктом 3.20 Административного регламента, утвержденного распоряжением Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области от 29.06.2012 № 8-р [9], в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, ответственным за проверку должностным лицом главного управления *в течение 5 дней со дня вручения акта о результатах проверки* осуществляется подготовка и выдача предписания об устранении нарушений с указанием срока их устранения.

3) *Срок выдачи предписания не установлен*. Например, Административный регламент, утвержденный Приказом Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369 [8].

Кроме того, анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, показал, что форма предписания может: *содержаться в административном регламенте* [8], *утверждаться отдельным нормативным правовым актом* [6]. При этом формы предписаний утверждены далеко не по всем видам контроля (надзора), а утвержденные формы имеют значительные отличия.

По нашему мнению, является целесообразным по аналогии с актом проверки порядок и сроки оформления и вручения предписания определить в Федеральном законе № 294-ФЗ, типовую форму предписания об устранении выявленных нарушений утвердить Приказом Министерства экономического развития РФ.

Принятие предлагаемых изменений должно обеспечить устранение пробелов и противоречий в действующем законодательстве, привести к единообразию толкования и применения норм права, а также способствовать повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ: по сост. на 29 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
3. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.
4. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ: по сост. на 8 марта 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

6. Об утверждении форм предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований в области сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: приказ Минкультуры РФ от 28 ноября 2011 г. № 1094// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 11.

7. Административный регламент исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия: утв. приказом Минкультуры России от 8 августа 2012 г. № 840 // Российская газета. 2013. 15 марта. № 56.

8. Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах: утв. приказом Ростехнадзора от 20 августа 2014 г. № 369 // Российская газета. 2014. 30 декабря. № 298.

9. Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения Тюменской области: утв. распоряжением Главного управления строительства и жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области от 29 июня 2012 г. № 8-р// Тюменская область сегодня. 2012. 13 июля. № 121.

10. Административный регламент по осуществлению муниципального земельного контроля (v2/19.02.2015) [Электронный ресурс] // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области.  
URL:<http://admtumen.ru/files/upload/OIV/Ag/AP%20по%20муниципальному%20земельному%20контролю.docx>

11. Панченко В.Ю. Представление как правовое средство / В.Ю. Панченко, И.Ю. Макачук // Законодательство и экономика. 2014. № 6. С. 36 - 47.

12. Ячменев Г.Г. Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 / Г.Г. Ячменев // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 87-148.

13. Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2012 № 17АП-9576/2012-АК по делу № А60-8234/2012 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.03.2015).