
© Л.С. КОЗЛОВА, Т.Д. САДОВСКАЯ, А.В. ЧАПЛИНСКИЙ
kozlova_l_s@mail.ru, tanya71@list.ru, chap-aleksandr@yandex.ru

УДК 342.92

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. Реформирование контрольно-надзорной деятельности государства в рамках административных преобразований затронуло и систему муниципального контроля. Сегодня представляется важным проанализировать обновленное законодательство в сфере муниципального контроля и практики его осуществления.

SUMMARY. Reformation of supervisory control activity of the state in the framework of administrative rearrangements affected the system of municipal control. The analysis of updated legislation in the sphere of municipal control and its implementation is of great significance nowadays.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципальный контроль; полномочия; предмет ведения; вопросы местного значения; административные регламенты.

KEY WORDS. Municipal control; powers; subject; issues of local significance; administrative bylaws.

Основные направления реформирования контрольно-надзорной деятельности государства определены в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах (утв. распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р; далее — Концепция).

Согласно Концепции, важной составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование действующей системы контроля и надзора. Оптимизация контрольных и надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля реализации государством контрольных и надзорных функций, упрощению разрешительных процедур, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также саморегулируемым организациям.

В рамках реализации Концепции был принят нормативный акт, впервые детально регламентирующий порядок осуществления муниципального контроля, — Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ).

Подводя промежуточные итоги реализации указанных положений Концепции административной реформы, следует отметить, что многие из них до настоящего времени так и не реализованы. В частности, не разграничены функции по контролю и надзору и не унифицирована в этой части терминология законодательных и других нормативных актов; четко не разграничены объекты контроля (надзора), предметы ведения и полномочия в сфере контроля и над-

зора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Так, само название Закона № 294-ФЗ акцентирует внимание на том, что органами местного самоуправления может осуществляться только контрольная деятельность. Однако отдельные нормы допускают проведение муниципально-го надзора (осуществление муниципального лесного контроля и надзора предусмотрено пп. 32 п. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Действующее законодательство в области муниципального контроля представлено большим количеством нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней. Единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Детальный анализ федерального законодательства позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, которые могут быть подразделены на собственные и делегированные. [1; 128-140]

В отношении делегированных контрольных полномочий полномочия органов местного самоуправления несколько ограничены, они вправе: принимать правовые акты, регламентирующие порядок контроля, определять структуру муниципальных контрольных органов, назначать их руководителей и служащих только в той мере, в какой это дозволено актом, делегирующим полномочия. Осуществление данных полномочий финансируется за счет бюджета, делегирующего полномочия субъекта.

Контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, также можно подразделить на подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ и исключенные из сферы его действия.

Под действие Федерального закона № 294-ФЗ не подпадают финансовый контроль и контроль за размещением муниципального заказа [2]. На все иные виды муниципального контроля, как собственные, так и делегированные, Закон распространяется, за исключением следующих случаев.

Во-первых, Федеральный закон № 294-ФЗ не применяется в случаях, когда контроль вытекает из договора, заключенного между контролирующим органом и подконтрольным субъектом. В целом судебная практика по данному вопросу в настоящее время не устоялась. Можно привести примеры противоречащих друг другу решений, при вынесении которых один и тот же суд исходил из того, что в данной ситуации Федеральный закон № 294-ФЗ как применяется (Постановление ФАС Уральского округа от 17.12.2009 №Ф09-10298/09-С1), так и не применяется (Постановление ФАС Уральского округа от 24.02.2010 №Ф09-779/10-С1). Вместе с тем преобладающая тенденция заключается в том, что в указанной ситуации Федеральный закон № 294-ФЗ не применяется.

Во-вторых, согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ, данный Закон не распространяется на порядок организации и проведения проверок в рамках прокурорского надзора. Так, прокуратура может осуществлять свои надзорные функции путем проведения проверки (по поручению прокурора) силами иных контрольных органов. В судебной практике преобладает подход, в соответствии с которым такая проверка считается формой прокурорского надзора, в связи с чем на такие проверки правила Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются.

В-третьих, Федеральный закон № 294-ФЗ не распространяется на контроль, при проведении которого не требуется взаимодействие органов контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов контроля (например, контрольная закупка при осуществлении контроля за розничной продажей алкоголя).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность формирования муниципального контрольного органа. Однако этот законодательный акт относится к его компетенции только бюджетный контроль, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, на которые Закон № 294-ФЗ не распространяется.

На практике перечень органов, осуществляющих муниципальный контроль, довольно широк. В ряде муниципальных образований в качестве органа муниципального контроля названа администрация муниципального образования; в других муниципалитетах контрольными органами являются ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления). Имеют место случаи осуществления муниципального контроля муниципальными учреждениями, что явно противоречит п. 1 и 4 ст. 2 Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с определением, данным в ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ, в рамках муниципального контроля могут быть проведены проверки соблюдения только требований, установленных муниципальными правовыми актами. Это важное положение, определяющее границы муниципального контроля, которое должно учитываться муниципальными органами на практике.

В Федеральном законе № 294-ФЗ установлены полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль: 1) организация и осуществление муниципального контроля; 2) разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля; 3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля; 4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий. Закон определяет, что установление организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности муниципальных контрольных органов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования.

В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации. На сегодняшний день во многих муниципальных образованиях приняты положения о контроле, часть из которых носит универсальный характер, а другая — регулирует отдельные виды контроля.

В отдельных муниципальных образованиях приняты административные регламенты проведения проверок в рамках муниципального контроля. Следует отметить, что в федеральном законодательстве отсутствуют специальные требования к содержанию, а также порядку разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, в том числе и

контрольных. В связи с этим требования к составу и порядку разработки муниципальных регламентов устанавливаются органами местного самоуправления. В настоящее время нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, приняты далеко не во всех муниципальных образованиях (к марту 2011 г. соответствующие акты были разработаны и утверждены в более чем 290 муниципальных образованиях, причем из них порядка 270 актов распространяют свое действие на регламенты функций, остальные — устанавливают требования к регламентам услуг).

Принятие административных регламентов, определяющих порядок осуществления конкретного вида муниципального контроля, является лучшим вариантом, поскольку это позволяет максимально подробно регламентировать осуществление административных действий с учетом особенностей того или иного вида контроля. Однако наличие подробного нормативно-правового регулирования муниципального контроля скорее исключение, чем правило. На почти 23 907 муниципальных образований в настоящее время приходится порядка 1120 положений о муниципальном контроле, а количество муниципальных административных регламентов по проведению контроля не превышает 450 (данные на октябрь 2010 г.). Анализ же принятых положений и административных регламентов позволяет говорить о довольно низком уровне этих актов.

Насущной является проблема разработки административных регламентов взаимодействия контрольно-надзорных органов. В частности, должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Требуется своего законодательного закрепления и такая проблема, как объем полномочий по осуществлению муниципального контроля, который законодателем устанавливается непоследовательно и противоречиво: нельзя однозначно определить, вправе ли должностное лицо органа местного самоуправления выдать предписание об устранении нарушения. Кроме того, не закреплены административные санкции за неисполнение предписания по итогам муниципального контроля. Следовательно, юридические гарантии эффективности и ответственности муниципального контроля снижены.

Проводимый Генеральной прокуратурой Российской Федерации мониторинг практики применения обновленного законодательства показал, что до настоящего времени наиболее распространенными нарушениями остаются издание незаконных нормативных правовых актов, отсутствие правового регулирования контрольной деятельности.

Так, в нарушение норм Закона № 294 в ряде субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление муниципального контроля, в уставах муниципальных образований не определены. Их организационная структура, полномочия, функции и порядок деятельности не установлены (Республика Карелия, Чувашская Республика, Алтайский край, Магаданская, Московская, Орловская, Псковская, Сахалинская области и др.). Проверками установлено, что органами местного самоуправления нередко создавались межведомственные комиссии, которые при отсутствии каких-

либо правовых оснований наделялись контрольными полномочиями (Кизилюртовский район Республики Дагестан, г. Махачкала, г. Железноводск и др.). Имеют место факты наделения должностных лиц органов местного самоуправления контрольно-надзорными полномочиями органов государственного контроля либо не предусмотренными законодательством (Республики Алтай, Башкортостан, Пермский край, Брянская, Мурманская, Нижегородская области). Во многих регионах в ряде положений о муниципальном лесном и земельном контроле и административных регламентах проведения проверок, принятых в муниципальных образованиях, содержались нормы, устанавливающие периодичность проведения плановых проверок чаще одного раза в три года (Саратовская, Рязанская, Вологодская, Кемеровская, Московская, Тюменская области, Республика Алтай и др.). Выявлены факты незаконного взимания платы за проведение определенных действий, связанных с осуществлением муниципального контроля (Республика Северная Осетия–Алания, Кабардино-Балкарская Республика) [3].

Проведенный анализ действующего законодательства в сфере муниципального контроля и практики его применения наглядно показывает необходимость его дальнейшего совершенствования в целях оптимизации контрольно-надзорных полномочий органов местного самоуправления в рамках реализации положений административной реформы и реформы местного самоуправления. Наиболее важными вопросами для анализа муниципального контроля являются такие вопросы, как: перечень и статус контрольных органов; объекты контроля и требования, на соответствие которым осуществляются проверки; порядок осуществления контроля; порядок взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных контрольно-надзорных органов; санкции при выявлении правонарушений.

В целом следует признать положительным сам факт законодательного закрепления муниципального контроля, правовая регламентация которого, безусловно, должна будет совершенствоваться с учетом практики его применения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. Аналитический доклад–2010 / Е.В. Ковтун, С.М. Плаксин, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский и др. М.: ИД ГУ-ВШЭ. 2010. 304 с.
2. Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» вступает в силу с 1 октября 2011 года.
3. См. об этом: Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. М., Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011; Информационные материалы Генеральной прокуратуры РФ о результатах надзора за исполнением органами местного самоуправления законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и снижения административного давления на бизнес (за 1 полугодие 2010 года). Источник информации: официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru>. административного давления на бизнес (за 1 полугодие 2010 года).