



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Е.С. Шугрина, И.Е. Кабанова, К.А. Иванова

О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации

Спецдоклад



Москва
2018

Е.С. Шугрина, И. Е Кабанова, К.А. Иванова

**О состоянии муниципального контроля
в Российской Федерации**

Спецдоклад

Москва
Издательство «Перспектив»
2018

УДК 351.9(042.3)

ББК 67.401

Ш 95

Авторы:

Иванова Ксения Алексеевна,

канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (глава 2 (параграфы 2.1–2.2 (в соавт. с И. Е. Кабановой), 2.6–2.9), глава 3 (параграфы 3.1.1, 3.1.3, 3.1.5, 3.1.6 (в соавт. с И. Е. Кабановой), 3.2.2))

Кабанова Ирина Евгеньевна,

канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (глава 2 (параграфы 2.1–2.2 (в соавт. с К. А. Ивановой), 2.3–2.5), глава 3 (параграфы 3.1.2, 3.1.6 (в соавт. с К. А. Ивановой), 3.2.1, 3.3.3, 3.4.1, 3.4.3), глава 4)

Шугрина Екатерина Сергеевна,

д-р юрид. наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (глава 1, глава 3 (параграфы 3.1.4, 3.1.7, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4, 3.4.4))

Ш 95 Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018. — 184 с.

ISBN 978-5-98597-392-1

На 2018 год приходится много разных юбилеев. Подготовка данного спецдоклада приурочена не только к 15-летию федерального закона о местном самоуправлении, но и к 10-летию федерального закона о контрольно-надзорной деятельности. В спецдокладе приводится описание текущего состояния муниципального контроля, дается анализ федерального и регионального законодательства, наиболее значимых муниципальных правовых актов. Большое внимание уделяется исследованию видов муниципального контроля и оценке их эффективности на основании региональных и муниципальных докладов о состоянии муниципального контроля. Приводятся результаты мониторинга судебной практики по всем видам муниципального контроля. В спецдоклад включены результаты опроса органов местного самоуправления, проведенного сотрудниками Центра местного самоуправления осенью 2018 года.

Доклад предназначен 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.

Подготовлен с использованием СПС «КонсультантПлюс», «Гарант».

УДК 351.9

ББК 67.401

ISBN 978-5-98597-392-1

© Шугрина Е. С., гл. 1, гл. 3, 2018

© Кабанова И. Е., гл. 2, гл. 3, гл. 4, 2018

© Иванова К. А., гл. 2, гл. 3, 2018

Оглавление

Глава 1. Общая характеристика и тенденции развития законодательства о муниципальном контроле	5
1.1. Правовые основы муниципального контроля	7
1.2. Понятие и виды муниципального контроля	13
1.3. Система органов муниципального контроля	19
1.4. Особенности применения мер принуждения	21
Глава 2. Об осуществлении муниципального контроля в субъектах РФ через призму мониторинга региональных и муниципальных докладов	27
2.1. Общее состояние муниципального контроля по итогам мониторинга	27
2.2. Центральный федеральный округ	36
2.3. Северо-Западный федеральный округ	42
2.4. Северо-Кавказский федеральный округ	46
2.5. Южный федеральный округ	50
2.6. Приволжский федеральный округ	55
2.7. Уральский федеральный округ	59
2.8. Сибирский федеральный округ	64
2.9. Дальневосточный федеральный округ	67
Глава 3. Результаты мониторинга судебной практики по отдельным видам муниципального контроля	71
3.1. Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе	71
3.1.1. Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)	71
3.1.2. Муниципальный земельный контроль	76
3.1.3. Муниципальный лесной контроль	83
3.1.4. Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	84
3.1.5. Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	90
3.1.6. Муниципальный контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов	91
3.1.7. 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	95
3.2. Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения	96
3.2.1. Муниципальный контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	96
3.2.2. Муниципальный контроль за предоставлением обязательного экземпляра	103

3.3. Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения	105
3.3.1. Муниципальный контроль в сфере недропользования	105
3.3.2. Муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	113
3.3.3. Муниципальный контроль в области торговой деятельности	117
3.3.4. Муниципальный контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	118
3.4. Виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения	120
3.4.1. Муниципальный контроль за исполнением нормативных правовых актов в сфере рекламы	120
3.4.2. Муниципальный контроль в сфере благоустройства	122
3.4.3. Муниципальный контроль за соблюдением условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	129

Глава 4. Результаты опроса представителей органов местного самоуправления по вопросам совершенствования законодательства о муниципальном контроле

контроле	135
4.1. Общая характеристика анкетирования	135
4.2. Нужен ли муниципальный контроль?	138
4.3. Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль?	141
4.4. Являются ли штрафы и иные меры ответственности, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, существенными для муниципального образования?	143
4.5. Какие виды муниципального контроля должны быть предусмотрены в действующем законодательстве?	147
4.6. Нужно ли создавать специальные органы муниципального контроля?	150
4.7. Что должно быть объектом проверки?	152
4.8. Какой механизм применения мер принуждения к нарушителям предпочтительнее?	153
4.9. Замечания и предложения респондентов	155
4.10. Выводы	157

<i>Приложение 1. Экспертное заключение на проект Федерального закона №332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в части муниципального контроля)</i>	<i>159</i>
---	------------

<i>Приложение 2. Экспертное заключение о муниципальном контроле в сфере недропользования</i>	<i>170</i>
--	------------

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ

В настоящее время наибольшее внимание муниципальному контролю уделяет Минэкономразвития России, которое ежегодно готовит доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, в том числе о состоянии муниципального контроля¹; отдельный доклад о состоянии муниципального контроля готовился только один раз, в 2011 году². По данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль приходится около 2% всей контрольно-надзорной деятельности.

Подобная картина верна и в отношении научно-экспертной, аналитической работы — большинство исследований касается государственного контроля (надзора), мало кто занимается исследованием муниципального контроля. Это проявляется и в тематике научно-прак-

¹ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2018. — 142 с.; Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2016 году. М., 2017. — 147 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М.: Минэкономразвития России, 2016. — 218 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2015. — 98 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2014. — 130 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2013. — 130 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). М., 2011. Т. 1. — 212 с. и Т. 2. — 160 с.

² Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). М.: Минэкономразвития России, 2011. — 69 с.

тических дискуссий — собственно муниципальному контролю они редко посвящены. На конференциях или круглых столах, как правило, проводятся обсуждения контрольно-надзорной деятельности в целом, в том числе и муниципального контроля¹, и значительно реже только муниципального контроля². Даже в учебниках по муниципальному праву соответствующие главы встречаются крайне редко³.

Отсутствие серьезных исследований, посвященных только или преимущественно муниципальному контролю, привело, например, к тому, что среди ученых нет единства мнений о том, что такое муниципальный контроль: одни к муниципальному контролю относят деятельность контрольно-счетных органов; другие под муниципальным контролем понимают контрольную деятельность представительного органа; третьи к муниципальному контролю относят отраслевой контроль, осуществляемый органами местного самоуправления или их структурными подразделениями. С принятием 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) некоторые акценты были расставлены, но четкая концепция муниципального контроля так и не сформировалась.

¹ В качестве примера можно привести ежегодную научную конференцию, проводимую кафедрой административного и финансового права Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (более подробно об этом см.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 4–5 июня 2015 г.)) / отв. ред. д-р юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. — 560 с.), а также круглый стол «Совершенствование системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации: поиск эффективных решений», который был проведен Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2014 году.

² В качестве примера можно привести экспертные дискуссии, организованные в 2017 году Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (более подробно об этом см.: <http://131fz.ranepa.ru/post/502>) и в 2012 году кафедрой административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (более подробно об этом см.: Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.)) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. — 168 с.

³ Отдельные параграфы или главы, посвященные муниципальному контролю, имеются, например, в таких учебниках, как: Муниципальное право России: учеб. / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018. — 656 с.; 2009. — 544 с.; *Васильев В.И.* Муниципальное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. — 680 с.; *Пешин Н.Л.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. — 462 с.; *Шугрина Е.С.* Муниципальное право: учеб. 5-е изд. М.: Норма, 2014. — 576 с.

1.1. Правовые основы муниципального контроля

Правовые основы муниципального контроля составляет значительное количество нормативных актов разных территориальных уровней. Анализ содержащихся в них норм позволяет выявить коллизии, пробелы, противоречия, о которых будет говориться в разных разделах настоящего Спецдоклада. В данном разделе хотелось бы остановиться только на анализе норм двух ключевых законов.

В Федеральном законе от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) есть целая статья, посвященная муниципальному контролю, — статья 17.1.

В ч. 1 ст. 17.1 говорится, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

В определенной степени дается указание на понятие муниципального контроля и предмет проверки. Так, муниципальный контроль фактически предлагается рассматривать как неотъемлемую функцию органа власти — органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. В этом смысле контрольные функции должны быть по всем вопросам местного значения.

Кстати, на то, что муниципальный контроль является разновидностью управленческой деятельности, давно обращают внимание ученые¹. Так, Т.М. Бялкина вполне справедливо подчеркивает, что контроль — это одна из форм осуществления управленческой деятельности наряду с другими формами, такими как планирование,

¹ См., напр.: *Соколова О. С.* Понятие и содержание муниципального контроля // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80; *Павлов Н. В.* К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 59–63; *Подкопаева О. Л.* Контрольная деятельность органов местного самоуправления // Конституционализм и государствоведение. Научно-практический журнал. 2017. № 1 (9). С. 89–95.

принятие правовых актов и др.¹ По мнению ученого, можно говорить о собственных контрольных полномочиях органов местного самоуправления².

Одновременно в ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ говорится о том, что муниципальный контроль — это полномочие органов местного самоуправления, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления.

Предмет проверки — соблюдение требований соответствующих муниципальных правовых актов, а также требований, установленных в законах федерального и регионального уровней. Видимо, термин «закон» надо рассматривать в узком смысле, понимая под ним федеральный закон или закон субъекта РФ — конкретный вид нормативного правового акта, принимаемого законодательными органами.

В ч. 2 ст. 17.1 констатируется, что к отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, с организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ. Означает ли это, что данный закон применим ко всем отношениям муниципально-го контроля? Ответ будет дан ниже.

В ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ есть легальное определение 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, 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.

¹ См.: Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации // Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 30.

² См. там же. С. 18, 24.

На что следует обратить особое внимание? Во-первых, муниципальный контроль — это деятельность по организации и проведению проверок, а также профилактике нарушений. О том, что муниципальный контроль — это деятельность по наказанию, привлечению виновных к ответственности, речи не идет. Во-вторых, муниципальный контроль всегда связан с вопросами местного значения.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере муниципального контроля обозначены в части 2 статьи 6 Федерального закона № 294-ФЗ следующим образом.

Во-первых, организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории; перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном представительным органом муниципального образования. Важно обратить внимание на то, что перечень видов муниципального контроля устанавливается решением представительного органа. Это может означать, в частности, что осуществление муниципального контроля — право, а не обязанность органов местного самоуправления, которое зависит от усмотрения представительного органа (обязаны ли местные депутаты включать в данный перечень виды, которые установлены в Федеральном законе № 131-ФЗ, в отраслевом законодательстве?). Кроме того, такая конструкция дает возможность местным депутатам устанавливать дополнительные виды муниципального контроля, что может привести к избыточному давлению на бизнес на отдельных территориях.

Во-вторых, организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления. Строго говоря, в данном случае речь идет о делегированном государственном контроле (эти вопросы в настоящем спецдокладе рассматриваться не будут).

В-третьих, разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ¹, административных регламентов

¹ Есть примеры судебных решений, где исследуются пределы полномочий органов государственной власти по этому вопросу. См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 30.05.2012 № 1-АПГ12-6 (Архангельская область).

осуществления регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления. В Законе особо подчеркивается, что разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, что в определенной степени ограничивает самостоятельность органов местного самоуправления, но является действенной гарантией для проверяемых лиц и организаций.

В-четвертых, организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях. Данные показатели и методика утверждены постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 №215 (ред. от 03.10.2018) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Так, согласно методике эффективность муниципального контроля заключается в достижении органами муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности.

В-пятых, осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий.

Насколько нормы этих двух базовых законов реализуются в отраслевом законодательстве и на практике, будет показано ниже. В определенной степени в этом уже проявляется то, как понимают муниципальный контроль.

В качестве иллюстрации можно привести извлечение из судебного решения — апелляционного определения Алтайского краевого суда от 16.01.2013 по делу № 33-300/13. По мнению прокурора, из совокупного анализа ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ и п. 4 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ следует, что муниципальный контроль допускается при совокупности условий: осуществление такого контроля по вопросам местного значения и предоставление федеральным зако-

ном контрольных полномочий в отношении соответствующего круга вопросов (сферы деятельности) местного значения. Иное толкование означает, что по всем вопросам местного значения допускается муниципальный контроль, что не соответствует федеральному законодательству, наделяющему органы местного самоуправления контрольными функциями лишь в определенных областях. Суд удовлетворил заявляемые прокурором требования. В итоговом решении сформулирована довольно любопытная позиция, которую имеет смысл привести полностью. Фактически суд обратил внимание на разницу коллизий норм Федеральных законов № 131-ФЗ и № 294-ФЗ, которые по-разному определяют пределы правового регулирования муниципального контроля: только федеральными законами; федеральными законами и уставами муниципальных образований; федеральными законами и муниципальными правовыми актами.

Итак, по мнению суда, в соответствии с ч. 1, 2 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. Круг вопросов местного значения городского округа определен ч. 1 ст. 16 Закона, содержит осуществление муниципального контроля за исполнением бюджета городского округа (п. 1), за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа (п. 5), муниципального жилищного контроля (п. 6), муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа (п. 26), муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения (п. 30), муниципального лесного контроля (п. 38), муниципального контроля за проведением муниципальных лотерей (39), муниципального контроля на территории особой экономической зоны (40). В данной статье иные виды муниципального контроля не предусмотрены.

Полномочия органов местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения определены ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и включают в том числе иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом, с уставами муниципальных образований (п. 9).

При этом ч. 1.1 в ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливается, что по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 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 образований.

Вместе с тем ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ применительно к полномочиям органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля содержит иное правило, ограничивая его пределы и допуская таковой лишь по вопросам, предусмотренным федеральными законами.

В п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ 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 РФ, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Тем же пунктом предусмотрено, что порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Соответственно нормы п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ и ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ являются специальными по отношению к нормам частей 1, 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме того, суд приходит к выводу, что сами себя органы местного самоуправления наделять контрольными полномочиями не вправе, наделение их такими полномочиями по определенным вопросам относится к компетенции федерального законодателя и может быть произведено лишь в федеральном законе¹.

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 16.01.2013 по делу № 33-300/13.

1.2. Понятие и виды муниципального контроля

Как уже говорилось, до настоящего времени на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. Ее необходимо разрабатывать, в том числе с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права.

Имеется определенная путаница даже на терминологическом уровне. Например, сейчас в законодательстве закреплена возможность осуществления как муниципального контроля за деятельностью граждан и организаций, так и контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью иных органов местного самоуправления. Причем легальное определение термина «муниципальный контроль» содержится в Федеральном законе № 294-ФЗ и касается только взаимодействия органов местного самоуправления с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (ст. 2). Для отграничения этого вида контроля от контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью других ученые предлагают разные термины, в том числе: внешний и внутренний муниципальный контроль¹; муниципальный контроль и внутримunicipальный контроль²; муниципальный контроль внешний и внутрисистемный³ и др. По мнению С.М. Зырянова, муниципальный контроль в отношении соблюдения (исполнения) актов, изданных органами местного самоуправления в целях регулирования внутриаппаратных отношений, тяготеет по своей природе к корпоративному контролю, потому государство не должно вмешиваться в регулирование этого вида муниципального контроля⁴.

Анализ действующих законов и иных нормативных актов, проведенный Минэкономразвития России еще в 2011 году, позволил выя-

¹ См.: *Васильев В. И.* Муниципальное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 674; *Шугрина Е. С.* Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 26–37; *Ее же.* Муниципальное право: учеб. 5-е изд. М.: Норма, 2014. С. 319–325.

² См.: *Пешин Н. Л.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2011. С. 455–460; *Муниципальное право России: учеб.* / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин и др.; отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 534.

³ См.: *Зырянов С. М.* Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35; *Подкопаева О. Л.* Контрольная деятельность органов местного самоуправления // Конституционализм и государственное управление. Научно-практический журнал. 2017. № 1 (9). С. 89–95. В своей работе О. Л. Подкопаева поднимает вполне справедливый вопрос: можно ли считать синонимами понятия «муниципальный контроль» и «контроль органов местного самоуправления»?

⁴ См.: *Зырянов С. М.* Правовая природа и виды муниципального контроля // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35.

вить основные подходы к тому, что понимается под муниципальным контролем¹. Экспертами было предложено выделять следующие виды муниципального контроля (табл. 1.1)²:

Таблица 1.1. Виды муниципального контроля и правовые основания его осуществления

№	Вид муниципального контроля	Основание в отраслевом законе	Основание в Федеральном законе № 131-ФЗ
Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе			
1	Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)	ст. 268.1 Бюджетного кодекса РФ; ч. 2 ст. 9 ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	п. 1 ч. 1 ст. 14; п. 1 ч. 1 ст. 15; п. 1 ч. 1 ст. 16; п. 1 ч. 1 ст. 16.2
2	Муниципальный земельный контроль	ст. 72 Земельного кодекса РФ	п. 20 ч. 1 ст. 14; п. 26 ч. 1 ст. 16
3	Муниципальный лесной контроль	ст. 84 и 98 Лесного кодекса РФ	п. 32 ч. 1 ст. 14; п. 29 ч. 1 ст. 15; п. 38 ч. 1 ст. 16
4	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	ст. 13 ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	п. 5 ч. 1 ст. 14; п. 5 ч. 1 ст. 15; п. 5 ч. 1 ст. 16
5	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	ст. 33 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»	п. 27 ч. 1 ст. 14; п. 22 ч. 1 ст. 15; п. 30 ч. 1 ст. 16
6	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей	Исключен в 2011 г. (Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ)	
7	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	ст. 11 ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	исключен в 2014 г. (Федеральный закон от 14.10.2014 № 307-ФЗ)
8	Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов	ст. 99 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	исключен в 2013 г. (Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ)
Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющихся составной частью вопроса местного значения			
1	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	ст. 14 Жилищного кодекса РФ	п. 6 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 16
2	Контроль за представлением обязательного экземпляра	ст. 21 ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»	п. 11 ч. 1 ст. 14; п. 19 ч. 1 ст. 15; п. 16 ч. 1 ст. 16

¹ Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). М.: Минэкономразвития России, 2011. — 69 с.; Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е. В. Ковтун, А. В. Чаплинский, А. В. Кнутов и др.; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Высшая школа экономики, 2012. — 164 с.

² В табл. 1.1 воспроизводятся классификация и формулировки видов, использованные в докладе в 2011 году, однако ссылки даются на действующие нормативные акты. Такой подход позволяет оценить некоторые изменения в сфере муниципального контроля.

№	Вид муниципального контроля	Основание в отраслевом законе	Основание в Федеральном законе № 131-ФЗ
Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения			
1	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	ст. 5 Закона РФ «О недрах»	нет
2	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	ст. 7 ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	нет
3	Муниципальный контроль в области торговой деятельности	ст. 16 ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	нет
4	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	ст. 23 ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	нет
Виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения			
1	Контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы	нет	п. 15.1 ч. 1 ст. 15; п. 26.1 ч. 1 ст. 16
2	Муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды)	нет	п. 9 ч. 1 ст. 15; п. 11 ч. 1 ст. 16
3	Муниципальный контроль в сфере благоустройства	нет	п. 19 ч. 1 ст. 14; п. 25 ч. 1 ст. 16; п. 10 ч. 1 ст. 16.2; п. 17 ч. 2 ст. 45.1
4	Контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	нет	п. 7 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 15; п. 7 ч. 1 ст. 16

За время, прошедшее с момента подготовки Минэкономразвития РФ доклада о муниципальном контроле, определенные изменения претерпели виды муниципального контроля. Так, из текста Федерального закона № 131-ФЗ исключены такие виды муниципального контроля, как муниципальный контроль на территории особой экономической зоны; контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов. Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей полностью исключен из числа видов муниципального контроля не только в Федеральном законе № 131-ФЗ, но и в соответствующем отраслевом. Однако, несмотря на это, в региональных и муниципальных докладах о состоянии муниципального контроля эти виды контроля по-прежнему фигурируют (более подробно об этом см. гл. 2).

Вместе с тем появились новые виды муниципального контроля. Так, в Федеральном законе № 131-ФЗ предусматривается осуществление муниципального контроля:

— за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения (п. 4.1 ч. 1 ст. 14; п. 4.1 ч. 1 ст. 16);

— за соблюдением гражданами условий получения социальной выплаты для приобретения жилого помещения за границами территорий, ранее входивших в закрытые административно-территориальные образования, в отношении которых президентом РФ принято решение о преобразовании или об упразднении (ч. 2.1 ст. 17).

Независимо от того, есть муниципальный контроль (или хотя бы похожий вопрос местного значения) в Федеральном законе № 131-ФЗ, органы прокуратуры максимально широко трактуют понятие и виды муниципального контроля, понуждая принимать соответствующие административные регламенты, готовить доклады о состоянии муниципального контроля и совершать иные подобные действия (любопытно, что организовать (в смысле осуществлять) муниципальный контроль они практически никогда не требуют. Более подробно об этом на конкретных примерах будет показано в гл. 3.

Анализ нормативных актов, представленных в табл. 1.1, показывает, что в большинстве случаев муниципальный контроль рассматривается как полномочие органов местного самоуправления. В качестве вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный лесной контроль; контроль за исполнением муниципального бюджета; контроль в сфере теплоснабжения. Причем в ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного значения такова, что похожа на формулировку полномочия — например, контроль за исполнением муниципального бюджета.

Попутно надо обратить внимание на то, что далеко не все виды муниципального контроля, перечисленные в табл. 1.1, подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Например, финансовый контроль исключен из сферы его действия (из-за коллизий норм действующего законодательства данная позиция трактуется судами по-разному; более подробно об этом см. гл. 3). Некоторые виды деятельности подпадают под действие лицензионного контроля (напри-

мер, контроль за регулярными перевозками), что означает и наличие специфики при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля.

Есть и еще одно обстоятельство, на которое следует обратить внимание в контексте понимания того, что такое муниципальный контроль. От отношений, возникающих в рамках муниципального контроля, следует отграничивать:

- отношения, возникающие при осуществлении собственником контроля за своим имуществом;

- договорные отношения, возникающие, например, в рамках выполнения муниципального задания.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что в большинстве случаев речь идет о контроле за объектами, находящимися в муниципальной собственности (дороги местного значения, муниципальный жилой фонд и т. п.). Фактически в таких случаях речь идет о полномочиях собственника по контролю за своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них (более подробно об этом см. Приложение 1). Контроль, осуществляемый собственником (контроль за эффективностью принятых управленческих решений и контроль за состоянием муниципальной собственности), является составляющим элементом бремени содержания имущества, которое налагает право собственности¹.

В ряде видов муниципального контроля (например, контроль за состоянием дорог местного значения, за регулярными перевозками и др.) судами очень активно исследуются соответствующие пункты муниципального контракта, возлагающие на муниципальное учреждение, подрядную организацию определенные обязательства по выполнению работ, финансируемых за счет средств местного бюджета (более подробно об этом см. гл. 3).

В феврале 2018 года был принят в первом чтении проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект № 332053-7).

¹ См.: Шугрина Е. С., Петухов Р. В., Кабанова И. Е. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений // Юридическое образование и наука. 2018. № 3. С. 3–10.

В ст. 2 законопроекта №332053-7 под муниципальным контролем понимается 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. Одновременно в ч. 3 ст. 7 законопроекта №332053-7 говорится, что отнесение соответствующих видов муниципального контроля к вопросам местного значения муниципального образования, к правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, осуществляется в соответствии с федеральным законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Вышеприведенные формулировки показывают, что к муниципальному контролю может быть отнесена не только деятельность по решению вопросов местного значения, но и деятельность по решению иных вопросов (так называемые добровольно взятые государственные полномочия). Это существенным образом трансформирует всю концепцию муниципального контроля, существенно расширяя ее. Кроме того, предлагаемым законопроектом не вносятся ясности в вопрос о том, что такое муниципальный контроль, — вопрос местного значения или полномочие по его решению.

В настоящее время виды муниципального контроля обусловлены перечнем вопросов местного значения (точнее, полномочиями по их решению) и зависят от вида муниципального образования. Анализ ст. 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ показывает, что максимальным набором видов муниципального контроля обладают городские округа, минимальным — муниципальные районы.

В законопроекте №332053-7 предложена иная конструкция. Перечень видов муниципального контроля установлен в Приложении 3 и не учитывает особенностей разных видов муниципальных образований.

В гл. 4 приводятся сведения о видах муниципального контроля, которые хотели бы осуществлять органы местного самоуправления. Единообразия у представителей местного сообщества нет. Представляется целесообразным установление перечня видов муниципального

контроля на федеральном уровне с учетом возможностей разных видов муниципальных образований. Одновременно с этим целесообразно дополнить ст. 17 дополнительным полномочием по осуществлению муниципального контроля за соблюдением требований, установленных в муниципальных правовых актах, если установление требований необходимо для решения вопросов местного значения.

Кроме того, важно четко отграничить виды муниципального контроля от смежных видов деятельности органов местного самоуправления (лицензионного контроля; контроля собственника; контроля, осуществляемого в рамках договорных отношений, и др.), а также от смежных видов государственного контроля. Последнее важно для выстраивания системы эффективного взаимодействия контрольных органов разного уровня, исключения дублирования и дополнительной нагрузки на бизнес, повышения эффективности контроля.

В законопроекте №332053-7 заложена принципиально новая концепция контрольно-надзорной деятельности, основанная на достижении общественно значимого результата, результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Причем на органы местного самоуправления возлагается обязанность по организации и проведению мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, т.е. мониторинга степени устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций. Отграничение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля важно и с этих позиций. Орган контроля должен понимать, как его деятельность отражается на общем изменении ситуации в соответствующей сфере¹.

1.3. Система органов муниципального контроля

В настоящее время определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления

¹ См.: Шугрина Е. С., Петухов Р. В., Кабанова И. Е. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений // Юридическое образование и наука. 2018. № 3. С. 3–10.

и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом (ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ).

Выборочный анализ муниципальных правовых актов показывает, что в настоящее время существуют следующие организационные модели муниципального контроля:

- в рамках местной администрации создается отдельное подразделение, которое и занимается всеми видами муниципального контроля;

- инспектора или иные должностные лица, осуществлявшие ранее отдельные виды муниципального контроля, рассредоточены по разным структурным подразделениям местной администрации с учетом профиля их работы.

В поселениях из-за незначительного количества сотрудников все виды муниципального контроля могут возлагаться на одного сотрудника, у которого есть и иной функционал. 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. В ходе опроса, проведенного Центром местного самоуправления РАНХиГС осенью 2018 года, представители многих органов местного самоуправления констатировали, что на муниципальном уровне нет достаточного кадрового обеспечения (результаты опроса представлены в гл. 4); регулярно высказывались пожелания о необходимости проведения обучения муниципальных инспекторов, сотрудников органов муниципального контроля.

Представители органов регионального контроля, основываясь на собственном опыте, дополнительно высказывают предложения о:

- создании территориальных органов муниципального контроля (такое предложение основано, например, на том, чтобы для поселений контрольные функции осуществляли соответствующие подразделения администраций муниципальных районов);

- использовании для осуществления муниципального контроля территориальных органов регионального государственного контроля.

По мнению представителей отдельных органов регионального контроля, при принятии решения о системе органов муниципального

контроля надо учитывать и удаленность населенных пунктов, размеры территории муниципального образования (может быть, в поселениях вводить подразделения районных органов муниципального контроля или закреплять за ними инспекторов).

Исходя из кадрового обеспечения, а также фактического наличия ресурсов, необходимых для проведения проверочных мероприятий, в последнее время все более активно высказываются предложения о сохранении муниципального контроля за городскими округами и муниципальными районами. Органам местного самоуправления поселений это право можно передавать, например, законами субъектов РФ, исходя из фактических возможностей поселений (косвенным подтверждением этого является информация, содержащаяся в докладах о состоянии муниципального контроля, которые представляются поселениями, — во многих случаях муниципальный контроль фактически не осуществляется, проверочные мероприятия не проводятся).

Все многообразие потенциальных организационных моделей муниципального контроля с определенной долей условности можно свести к трем разным вариантам:

- сохранение органов муниципального контроля как подразделений органов местного самоуправления (подразделения местной администрации);

- формирование самостоятельных муниципальных органов, которые не входят в систему органов местного самоуправления (по аналогии с избирательными комиссиями);

- создание местных контрольных органов государственной власти субъектов РФ (создание территориальных органов регионального контроля).

Выбор конкретной организационной модели муниципального контроля должен производиться органами местного самоуправления либо органами государственной власти субъектов РФ с обязательным выявлением и учетом мнения органов местного самоуправления (по инициативе органов местного самоуправления).

1.4. Особенности применения мер принуждения

Возможность применения мер принуждения по результатам проверочных мероприятий для органов местного самоуправления является довольно важным и болезненным вопросом. Они считают, что иначе

полноценный муниципальный контроль невозможен (более подробно об этом см. гл. 4).

По общему правилу органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т.е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия только в том случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. В результате нередко ситуации, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не применяются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т.п.).

В настоящее время право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел зависит от усмотрения субъектов РФ. Субъекты РФ пользуются этим правом по-разному.

Отдельное внимание следует обратить на наличие негативных последствий вплоть до мер ответственности за нарушение норм, устанавливаемых органами местного самоуправления. В настоящее время в отношении большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений также зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ.

Анализ существующей правоприменительной практики позволяет выявить следующие варианты действий органов местного самоуправления в случае выявления нарушений:

- в тех случаях, когда это возможно, органы муниципального контроля составляют протоколы об административных правонарушениях; это автоматически означает возможность реализации норм Кодекса РФ об административных правонарушениях в части рассмотрения дела об административном правонарушении, привлечения к административной ответственности;

- органы муниципального контроля составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения; на основании составленного акта происходит обращение непосредственно в суд; в случае принятия судом соответствующего решения к нарушителю применяются

меры имущественной ответственности (эта схема имеет определенные сложности для органов местного самоуправления: суды не всегда принимают акты как надлежащее доказательство наличия нарушения; из-за отсутствия собственных юристов поселения не имеют возможности для обращения в суды);

— органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и передают его в соответствующие органы государственного контроля в порядке взаимодействия (проблемой этой схемы является то, что не установлено четкого механизма рассмотрения переданных материалов; органы государственного контроля начинают все перепроверять, поскольку предмет государственного и муниципального контроля различен);

— органы местного самоуправления составляют акт, в котором фиксируются выявленные нарушения, и направляют представление об их нарушении; действующее законодательство предусматривает административную ответственность за неисполнение предписания органа муниципального контроля (ст. 19.4, 19.5 КоАП РФ).

Очевидно, что механизм реагирования на выявленные нарушения требует определенной доработки, иначе получается, что органы муниципального контроля становятся похожими на органы общественного контроля.

И еще. В зависимости от вида контроля органам доступно инициирование применения мер ответственности. Так, органы местного самоуправления могут:

— ставить вопрос о применении мер административной ответственности за нарушения, выявленные по результатам проверочных мероприятий в рамках соответствующего вида муниципального контроля; состав соответствующих правонарушений предусматривается в КоАП РФ или в законах субъектов РФ (например, муниципальный контроль в сфере благоустройства и др.);

— ставить вопрос об административной ответственности за нарушение лицензионного законодательства — ст. 14.1 КоАП РФ (например, контроль в сфере торговли алкогольной продукцией);

— ставить вопрос о применении мер гражданской ответственности — ст. 1065 ГК РФ (например, муниципальный контроль в сфере регулярных перевозок).

Применение норм ст. 1065 ГК РФ, в соответствии с которой опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску

о запрещении деятельности, создающей такую опасность, в контексте муниципального контроля применяется судами не очень часто, однако такие примеры есть¹.

Исследуя возможности органов местного самоуправления по принуждению мер принуждения, понимаешь, что необходимо снова вернуться к концепции муниципального контроля. Ранее уже говорилось о том, что возможны разные модели муниципального контроля:

Модель 1 предлагает ограничить муниципальный контроль только двумя стадиями: профилактика и предотвращение нарушений; проведение проверок и выявление нарушений.

Модель 2 предполагает возможность не только проведения профилактических и проверочных мероприятий, но и применения мер принуждения к нарушителям.

Проведение проверочных мероприятий тесно связано с рядом других проблем, которые не урегулированы действующим законодательством. Например, для проведения муниципального жилищного контроля необходимо провести осмотр жилища. Это можно сделать только с согласия проживающих в нем лиц. Для составления акта или протокола об административном нарушении требуются данные о нарушителе. Четкого механизма действий органов муниципального контроля в случае отказа нет. Например, для установления нарушителя правил парковки, органы местного самоуправления направляют в рамках взаимодействия запрос в ГИБДД, содержащий номер автомобиля, с просьбой представить данные о его владельце.

Еще в 2012 году Общероссийским конгрессом муниципальных образований был проведен опрос советов муниципальных образований и некоторых муниципальных образований с целью определения отношения органов местного самоуправления к расширению их контрольных полномочий². Анализ ответов свидетельствует о неоднозначном отношении самих органов местного самоуправления к механизму муниципального контроля. Было отмечено, что, «хотя муниципальный контроль является важным полномочием, обеспечивающим реализацию решений, принимаемых органами местного самоуправления, эф-

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.03.2018 № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.03.2017 № Ф01-573/2017 по делу № А79-355/2016 (Республика Чувашия).

² СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. № 9. С. 3–10.

фактивно его осуществлять могут только муниципальные образования, обладающие значительными материалами, организационными и кадровыми ресурсами, которыми являются, как правило, крупные, промышленно развитые города. Возможности сельских и малых городских поселений в реализации контрольных полномочий сильно ограничены и выполняются ими во многом формально. Еще больше превращает муниципальный контроль в формальность отсутствие у органов местного самоуправления возможности привлекать к ответственности выявленных с его помощью правонарушителей. Компенсировать отсутствие у муниципалитетов собственных «карательных» полномочий может хорошо отстроенное взаимодействие с органами государственной власти, осуществляющими надзор в соответствующей сфере, что, однако, удастся сделать далеко не во всех случаях»¹.

Опрос представителей органов местного самоуправления, проведенный Центром местного самоуправления РАНХиГС в 2018 году, показал, что по данному вопросу ничего не изменилось (см. гл. 4). Органам местного самоуправления было предложено выбрать предпочтительный вариант из следующих (в скобках приводятся полученные ответы; можно было выбрать одновременно несколько вариантов ответа или предложить свой):

1) у органов местного самоуправления есть право составлять протокол об административном правонарушении по всем видам муниципального контроля (32% поселений, 14% муниципальных районов, 19% городских округов);

2) органы местного самоуправления составляют протокол об административном правонарушении, только если это право им предоставлено законом субъекта РФ (19% поселений, 47% муниципальных районов, 79% городских округов);

3) органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и обращаются непосредственно в суд (7% поселений, 13% муниципальных районов, 13% городских округов);

4) органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его в органы государственной власти для принятия решения о применении мер воздействия; механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной

¹ СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. №9. С. 3–10.

власти прописан в законе (45% поселений, 45% муниципальных районов, 35% городских округов).

Вопрос о возможности использования мер принуждения по результатам проверочных мероприятий является важным для органов местного самоуправления еще и вот по какой причине: зачисление штрафов. Представляется важным отдельно указать в Бюджетном кодексе РФ, что штрафные санкции, наложенные по результатам муниципального контроля, зачисляются в доход того местного бюджета, чьи органы проводили проверочные мероприятия, осуществляли соответствующий вид муниципального контроля.

ГЛАВА 2. ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В СУБЪЕКТАХ РФ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МОНИТОРИНГА РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДОКЛАДОВ

2.1. Общее состояние муниципального контроля по итогам мониторинга

Действующее законодательство предусматривает обязанность органов местного самоуправления ежегодно составлять доклады о состоянии муниципального контроля и направлять их в органы государственной власти субъектов РФ¹. На основании этих докладов органы государственной власти субъектов РФ составляют сводные региональные доклады о состоянии муниципального контроля на соответствующей территории². Как правило, муниципальные и региональные доклады размещаются в свободном доступе на сайтах соответствующих органов власти.

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 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», постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 414 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также по вопросам лицензирования».

² См., напр.: постановление правительства Свердловской области от 26.12.2012 г. № 1550-ПП «О Порядке направления и обобщения сведений, необходимых для подготовки сводных докладов об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля в Свердловской области»; постановление правительства Ростовской области от 25.06.2012 г. № 524 «О порядке подготовки и обобщения сведений об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, необходимых для подготовки докладов».

Согласно вышеуказанным нормативным правовым актам в доклады включаются сведения отдельно по каждому виду контроля (надзора). Субъекты РФ готовят сводные доклады о состоянии муниципального контроля по всем муниципальным образованиям, входящим в субъект РФ. В доклады в обязательном порядке включаются сведения об организации и проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за отчетный год и его эффективности, по следующим разделам:

- а) состояние нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности;
- б) организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- в) финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- г) проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- д) действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений;
- е) анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- ж) выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Сводные доклады направляются субъектами РФ в электронной форме в Министерство экономического развития РФ посредством системы «Управление», обязательной публикации на сайтах региональных органов власти не подлежат.

В данной главе представлены результаты анализа сводных докладов субъектов РФ об осуществлении муниципального контроля на территории субъекта РФ и доклады отдельных муниципальных образований об осуществлении муниципального контроля и его эффективности, а также муниципальные акты (муниципальные регламенты, приказы, положения, распоряжения и постановления). Для выявления общих тенденций в каждом субъекте РФ были изучены муниципальные акты пяти муниципальных образований (один городской округ — столица субъекта, один муниципальный район, три поселения: два сельских и одно городское), выбранных случайным порядком. Всего были проанализированы акты и доклады 425 мuni-

ципальных образований. Результаты обобщались по федеральным округам.

Анализируемые доклады находятся в свободном доступе в Интернете на официальных сайтах соответствующих муниципальных образований. Правовые акты, регламентирующие порядок осуществления различных видов муниципального контроля, также доступны для всех заинтересованных лиц и размещены в информационно-правовых системах и опубликованы на официальных сайтах органов местного самоуправления.

Для того чтобы оценить частоту закрепления видов муниципального контроля, были проанализированы сводные доклады субъектов РФ¹ о состоянии муниципального контроля, размещенные в свободном доступе. За основу классификации видов муниципального контроля взят подход, использованный в 2011 году при подготовке доклада о состоянии муниципального контроля². Результаты проведенного анализа изложены в табл. 2.1.

По итогам проведенного анализа было установлено, что полномочия по муниципальному земельному контролю, муниципальному контролю за сохранностью автомобильных дорог местного значения и контролю за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов нашли отражение и в актах муниципальных образований, входящих в состав данных субъектов РФ, и потому отражены в большинстве сводных докладов субъектов РФ. В целом, согласно сводным докладом субъектов РФ, закреплено большинство видов муниципального контроля.

Анализ сводных докладов субъектов РФ и докладов муниципальных образований показал, что большинство муниципалитетов осуществляют полномочия по муниципальному земельному контролю (исключение составляют отдельные муниципальные образования Республики Бурятия, Магаданской области, Чукотского автономного округа, которые не указали данный вид контроля в своих актах и докладах) и муниципальному жилищному контролю (за исключе-

¹ Свердловская область, Ставропольский край, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Пермский край, Нижегородская область, Республика Алтай, Республика Хакасия, Омская область, Амурская область, Магаданская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия), Владимирская область, Воронежская область, Челябинская область, Самарская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

² Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). М.: Минэкономразвития России, 2011. — 69 с.

**Таблица 2.1. Частота закрепления видов муниципального контроля
в актах муниципальных образований согласно докладом субъектов РФ,
размещенных в публичном доступе**

Виды муниципального контроля	Частота закрепления, % (2018 г.)	Частота закрепления ¹ , % (2011 г.) ²
Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе		
Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)	78,95	–
Муниципальный земельный контроль	94,74	76,1
Муниципальный лесной контроль	68,43	5,2
Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	94,74	2,6
Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	68,43	0
Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей	15,79	2
Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	0	0
Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов	94,74	–
Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения		
Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (входит в состав вопроса местного значения «организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда»)	73,96	3,2
Контроль за представлением обязательного экземпляра (входит в состав вопроса местного значения «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения»)	0	0,7
Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения		
Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	26,32	0,7
Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	10,53	5,2
Муниципальный контроль в области торговой деятельности	52,64	0
Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.	52,64	0

¹ Строго говоря, в основу исследования 2011 и 2018 годов положены разные методики, поэтому сравнение полученных результатов хоть и является очень наглядным, но не совсем корректно. Данные 2011 года приводятся для сведения.

² Цифры приводятся по: Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). М.: Минэкономразвития России, 2011. — 69 с.

нием отдельных муниципальных образований, входящих в Удмуртскую Республику, Чувашскую Республику, Воронежскую область). Значительная часть муниципальных образований исполняет полномочия по муниципальному финансовому контролю, муниципальному лесному контролю, муниципальному контролю за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальному контролю в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, контролю за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов, муниципальному жилищному контролю. Несмотря на то что муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей и муниципальный контроль на территории особой экономической зоны был отменен, эти виды контроля до сих пор присутствуют в правовых актах муниципальных образований Владимирской области.

Полномочия по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, закреплены в актах муниципальных образований пяти субъектов РФ: Удмуртской Республики, Свердловской области, Челябинской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа. Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции закреплен повсеместно в актах муниципальных образований Курской области, Республики Дагестан, Свердловской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа. Муниципальный контроль в области торговой деятельности, а также контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках закреплен в большинстве актов муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа, Южного федерального округа, Тюменской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа.

Средние расходы на осуществление одной проверки в рамках муниципального контроля в 2017 году составили 242 тыс. руб., что в несколько раз превышает расходы на аналогичные мероприятия, проводимые органами федерального и регионального государственного

контроля (надзора), — немногим более 47 и 27 тыс. руб. соответственно¹.

Полномочия по муниципальному контролю практически во всех муниципальных образованиях возложены либо на администрацию в целом, либо на отдел администрации, либо на должностное лицо администрации. Вместе с тем анализ докладов о порядке осуществления муниципального контроля показывает, что на практике контрольные полномочия осуществляют не только органы местного самоуправления, но и муниципальные учреждения (предприятия), что не соответствует законодательству².

При этом в большинстве муниципальных образований полномочия по муниципальному контролю остаются лишь закрепленными формально в муниципальных правовых актах, реальных проверок практически не осуществляется, что отмечается как в сводных докладах субъектов РФ о муниципальном контроле, так и в докладах отдельных муниципальных образований.

Эффективность муниципального контроля, как правило, оценивается через показатели выполнения плана проверок. В докладах об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности муниципальные образования, которые фактически оценивают сами себя, указывают, что муниципальный контроль проводится эффективно.

Однако фактическое выполнение плана, согласно проведенному анализу проверок, не позволяет оценить эффективность контроля в контексте обеспечения выполнения установленных законодательством требований, поскольку проверочные мероприятия проводятся в отношении незначительного количества субъектов. В докладах большинства муниципальных образований количество реально проведенных проверок за 2017 год указывается равным нулю.

В этом плане гораздо более показательны для оценки эффективности муниципального контроля не цифры, фигурирующие в до-

¹ Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // контроль-надзор.рф/news/minekonomrazvitiya-rossii-podvelo-itogi-osushchestvleniya-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti-v-2017-go/.

² На эту проблему обращалось внимание еще в 2012 году. См.: Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др.; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Высшая школа экономики, 2012.

кладах об осуществлении муниципального контроля, а демонстрация конкретных изменений, происходящих по результатам проверок. Для информирования о результатах проверок администрации муниципальных образований могут использовать социальные сети, в частности Instagram. В настоящее время отдельные странички, где сообщается о мероприятиях и результатах муниципального контроля, например в Центральном федеральном округе, есть у подразделений местных администраций в крупных городах¹ и районных центрах². Параллельно в этой же социальной сети наблюдение за требующими проверок на предмет нарушения правил благоустройства и норм природоохранного законодательства ведется активистами³. При выстраивании взаимодействия в медиапространстве, которое не требует финансовых затрат, может возрасти как информированность населения о деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального контроля, так и заинтересованность граждан в оказании помощи при его осуществлении и сохранении позитивных результатов осуществления муниципального контроля.

Стоит отметить и предпринимаемые шаги по переводу процедуры муниципального контроля в электронный вид путем использования мобильных приложений. В частности, в Московской области с октября 2018 года тестируется мобильное приложение «Проверки Подмосковья» для проведения муниципального земельного контроля. В программу введены 12 критериев для определения земель, предполагаемых к проверке, такие как вид разрешенного использования, форма собственности, площадь, наличие границ, тип собственника, информация о ранее проводимых проверках и др. Программа автоматически сформирует перечень участков, которые будут обследованы в порядке планового осмотра.

Принцип работы приложения прост — выезжая на земельный участок, инспектор муниципального земельного контроля заполняет проверочный лист мобильного приложения из 10–15 вопросов, подтверждает через смартфон геолокацию и производит фотофиксацию. Ответы проверочного листа автоматически генерируются в акт планового осмотра и отправляются в базу данных для последующей печати.

¹ Например, есть свои странички в Instagram у Управления муниципального контроля администрации города Иваново: https://www.instagram.com/umk_ivanovo.deystvuem_vmeste/.

² См. канал #КлинЗвучит.

³ <https://inkphy.com/media/mpseTcpl1T>.

С помощью приложения «Проверки Подмосковья» уже проведены осмотры 570 земельных участков в Московской области¹.

В муниципальных образованиях разрабатываются и принимаются программы профилактики нарушений обязательных требований законодательства при осуществлении муниципального контроля, среди которых называются: информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами; подготовка и распространение комментариев о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендаций о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований; обеспечение регулярного (не реже одного раза в год) обобщения практики осуществления в соответствующей сфере деятельности муниципального контроля и размещение на официальном информационном сайте муниципального образования в Интернете соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений; выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований². Сложно сделать однозначный вывод о результативности профилактических мер, поскольку в условиях законодательного сокращения оснований и объектов проверок в рамках

¹ <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/bolee-800-zemelnykh-uchastkov-proveryat-v-podmoskove-s-pomoshyu-prilozheniya-do-konca-goda>.

² См., напр.: Иркутская область: <http://nilim.irkobl.ru/munitsipalnyy-kontrol/programma-profilaktiki-narusheniy-obyazatelnykh-trebovaniy/>; Тверская область: http://zspadm.ru/docs/administraciya/postanovleniya/2018/apst_2018-05-18_0193.pdf; Калужская область: <http://www.kaluga-gov.ru/?q=информация-от-подразделения/программа-профилактики-нарушений-обязательных-требований-при-осуществлении-муниципального-контроля>; Костромская область: <http://priskokovo.ru/documents/536.html>; ХМАО — Югра: <http://www.xn----7sbabmj0de.xn--p1ai/documents/1328.html>; Самарская область: http://sovadmsamara.ru/profilaktika_narushenij_obyazatel_nyh_trebovanij/; Московская область: https://stupinoadm.ru/export/sites/stupinoadm/dokumenty/_galleries/files/2590-p-19.07.18-programma-profilaktika-narushenij-v-ramkakh-mun-kontrolya-na-2018.pdf.

муниципального контроля массового эффекта они не имеют. Однако информационная составляющая профилактических мероприятий выполняется — на официальных сайтах большинства муниципальных образований, проанализированных в рамках исследования, обобщения практики осуществления муниципального контроля и рекомендации по недопущению и устранению нарушений размещены (даже в случае отсутствия проверок в рамках муниципального контроля). Нет подобной информации, как правило, только на сайтах тех муниципальных образований, которые не размещают доклады об осуществлении муниципального контроля.

Среди мер, способствующих повышению эффективности осуществления муниципального контроля, в докладах муниципальных образований выделяются:

— систематическое проведение практических семинаров по вопросам осуществления муниципального контроля. Примечательно, что только в докладе ряда муниципальных районов отмечено прохождение сотрудником, осуществляющим муниципальный земельный контроль, курсов повышения квалификации (единичный случай, когда в муниципальном докладе приводятся сведения о повышении квалификации¹), притом что абсолютно во всех проанализированных докладах подчеркивалась необходимость систематического проведения практических семинаров для специалистов, осуществляющих муниципальный контроль, по вопросам осуществления контрольных функций для правильного применения на практике положений действующего законодательства в целях повышения эффективности осуществления муниципального контроля;

— организация и проведение профилактической работы с субъектами малого и среднего предпринимательства по предотвращению нарушений земельного, жилищного законодательства, законодательства о сохранности автомобильных дорог путем привлечения средств массовой информации к освещению актуальных вопросов муниципального контроля, разъяснения положений земельного, жилищного, дорожного законодательства;

— расширение перечня оснований, устанавливающих возможность проведения внеплановых проверок в отношении юридических

¹ Муниципальный контроль в Республике Коми: http://kojgorodok.ru/inova_block_documentset/document/215652/.

лиц и индивидуальных предпринимателей при поступлении обращений от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов местного самоуправления о фактах нарушения законодательства;

— организация взаимодействия на системной основе с органами государственного контроля (надзора), органами прокуратуры, иными органами и должностными лицами, деятельность которых связана с реализацией функций в области муниципального контроля;

— составление четко сформулированных методических рекомендаций по проведению каждого вида муниципального контроля.

2.2. Центральный федеральный округ

В состав Центрального федерального округа входят 18 субъектов Российской Федерации: Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области и город федерального значения Москва.

Проведен анализ состояния муниципальных правовых актов в области муниципального контроля в 18 субъектах РФ Центрального федерального округа.

Во Владимирской¹ и Воронежской² областях ежегодно публикуются доклады о состоянии муниципального контроля на территории области, где также отображаются выводы и предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с осуществлением муниципального контроля. В остальных субъектах РФ доклады в публичном доступе найдены не были.

Во всех субъектах РФ ежегодно муниципальные образования издадут доклады об осуществлении муниципального контроля по каждой сфере. В отдельных муниципальных образованиях приняты постановления администрации об утверждении перечня видов муниципального

¹ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) во Владимирской области за 2015 год: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mP5evqp10TgJ:pmp2.avо.ru/docs/mypkontr2015.pdf+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru>.

² Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Воронежской области за 2016 год: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zpRXBUwkobAJ:https://gzhі.govvrm.ru/files/front/download/id/17868+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru>.

контроля¹. Осуществление различных видов муниципального контроля обеспечено наличием административных регламентов, принятых, в основном за период 2014–2017 годов. В единичных случаях наблюдается даже избыточность правового регулирования, когда существует более 15 муниципальных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления различных видов муниципального контроля, в действительности же проверочные мероприятия не осуществляются ни по одному из видов².

Во всех субъектах Центрального федерального округа осуществляется земельный контроль и контроль за сохранностью автомобильных дорог³. Например, муниципальный земельный контроль организован в 27 муниципальных образованиях Смоленской области, но в 2017 г. осуществлялся только в 9 муниципальных районах и в 2 городских округах⁴. Муниципальный жилищный контроль организован в 15 муниципальных образованиях и реально осуществлялся в 3 из них, включая областной центр, а муниципальный лесной контроль, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения и муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий не осуществлялись, несмотря

¹ Муниципальный контроль в Новокриушанском сельском поселении Калачеевского муниципального района Воронежской области: http://novokriushan.ru/munitsipalnyiy_kontrol/perechen_vidov_munitsipalnogo_kontrolya.html; муниципальный контроль в Карайчевском сельском поселении Бутурлиновского муниципального района Воронежской области: <http://karaychevka.ru/documents/acts/detail.php?id=787195>.

² Муниципальный контроль в Тамбовской области: <http://r37.tmbreg.ru/assets/files/муниципальный-контроль/2018/Годовой%20доклад.pdf>.

³ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности на территории Мантуровского муниципального района Костромской области за 2017 год: http://manturovo.adm44.ru/i/u/svodn_dokl.pdf; Доклад об осуществлении муниципального контроля городского округа «город Волгореченск» Костромской области за 2017 год http://www.go-volgorechensk.ru/files/files/kirill/doklad_2017.pdf; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год Вохомского муниципального района Костромской области: <http://vohma.ru/2017-44>; Доклад об осуществлении муниципального земельного и жилищного контроля за 2017 год на территории Воскресенского сельского поселения (из-за слишком длинного адреса не приводится адрес ссылки, по которой можно ознакомиться с докладом). Муниципальный контроль в Воронежской области: <http://docs.cntd.ru/document/450256506>; <http://annaraionadm.ru/dokumenty/ustav/>; муниципальный контроль в Липецкой области: <http://docs.cntd.ru/document/446591731>; муниципальный контроль в Тульской области: <https://www.tula.ru/administration/sectoral-organs/culture1/96587/> и др.

⁴ Доклад об осуществлении муниципального контроля за 2017 год в Смоленской области: <http://econ.admin-smolensk.ru/files/320/godovoj-doklad-po-municipalnomu-kontrolyu-za-2017-g.pdf>.

на то, что его проведение было организовано, в том числе посредством принятия соответствующих административных регламентов¹.

Муниципальный жилищный контроль проводится на территории всех субъектов округа, за исключением Воронежской области². Что касается муниципального финансового контроля, то в результате анализа докладов 45 муниципальных образований 9 субъектов округа, данный вид контроля был выявлен только в одном муниципальном образовании: в Глазуновском районе Орловской области³.

В некоторых муниципальных образованиях Курской области проводятся такие виды муниципального контроля, как контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд; контроль в зонах теплоснабжения за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения⁴, которые отсутствуют в других областях. Выявлены единичные случаи проведения таких видов контроля, как контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции⁵; контроль за проведением муниципальных лотерей и контроль на территории особой экономической зоны⁶; контроль за представлением обязательного экземпляра⁷.

Как правило, в документах, которые размещают на сайтах муниципальных образований органы местного самоуправления, органом, осуществляющим муниципальный контроль, указывается администрация муниципального образования. Так, в Россосанском муниципальном

¹ Доклад об осуществлении муниципального контроля за 2017 год в Смоленской области: <http://econ.admin-smolensk.ru/files/320/godovoj-doklad-po-municipalnomu-kontrolyu-za-2017-g.pdf>.

² Муниципальный контроль в городе Воронеже Воронежской области: <http://docs.cntd.ru/document/450256506>.

³ Муниципальный контроль в Глазуновском районе Орловской области: http://adminglazun.ru/administratsii_sub5.html.

⁴ Муниципальный контроль в Наумовском сельсовете Курской области: <http://naumovsky.ru/index.php/munitsipalnye-pravovye-akty/npa-sobraniya-deputatov/449-reshenie-ot-15-12-2016g-64-ob-utverzhenii-perechnya-vidov-munitsipalnogo-kontrolya-i-organov-upolnomochennykh-na-ikh-osushchestvlenie-na-territorii-naumovskogo-selsoveta-konyshhevskogo-rajona>; муниципальный контроль в городе Курске Курской области: <http://docs.cntd.ru/document/543704528>.

⁵ Муниципальный контроль в Конышевском районе Курской области: <http://naumovsky.ru/index.php/munitsipalnye-pravovye-akty/npa-sobraniya-deputatov/449-reshenie-ot-15-12-2016g-64-ob-utverzhenii-perechnya-vidov-munitsipalnogo-kontrolya-i-organov-upolnomochennykh-na-ikh-osushchestvlenie-na-territorii-naumovskogo-selsoveta-konyshhevskogo-rajona>.

⁶ Муниципальный контроль в Александровском районе Владимирской области: <http://mo-al.orb.ru/about/charter/view/6206>.

⁷ Муниципальный контроль в Бологовском районе Тверской области: <http://www.rbologoe.ru/about/munitsipalnyy-kontrol/>.

районе Воронежской области существует перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления Россошанского муниципального района Воронежской области, уполномоченных на их осуществление, утвержденный постановлением администрации, где обозначены три вида муниципального контроля (земельный, жилищный и лесной) и сказано, что органом местного самоуправления, уполномоченного на осуществление соответствующих видов муниципального контроля, является администрация Россошанского муниципального района¹.

В Воронежской области в уставах городских поселений указывается, что органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля на территориях поселений, являются местные администрации соответствующих муниципальных образований, а должностными лицами администраций, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, являются главы администраций и их заместители².

В некоторых муниципальных образованиях (как правило, в столицах субъектов РФ) в открытом доступе находится более детальная информация об органах местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Например, на сайте администрации Воронежа выложен перечень видов муниципального контроля, где прописано, какое именно структурное подразделение местной администрации уполномочено на осуществление муниципального контроля. В частности, муниципальным земельным контролем занимается Управление имущественных и земельных отношений администрации городского округа «город Воронеж»; контролем за сохранностью автомобильных дорог местного значения — Управление дорожного хозяйства; контролем в области организации розничных рынков на территории городского округа — Управление развития предпринимательства, потребительского рынка и инновационной политики и т. д.³

¹ Муниципальный контроль в Россошанском муниципальном районе Воронежской области: http://www.rossadm.ru/attachments/article/21/postanovl_970_14_08_2018.pdf.

² Муниципальный контроль в городе Острогожске Острогожского муниципального района Воронежской области: <https://ostadm.ru/informatsiya/ustav.php>; муниципальный контроль в Карачунском сельском поселении Рамонского района Воронежской области: <http://karachunskoe.ru/ustav-administracii-karachunskogo-selskogo-poseleniya-ramonskogo-municipalnogo-rayona-voronezhskoy>; муниципальный контроль в Никольском сельском поселении Новоусманского района Воронежской области: <https://nikolskoe-adm.ru/deyatelnost/ustav>.

³ <http://www.voronezh-city.ru/economics/mf/detail/19348>.

В Белгороде функция осуществления муниципального контроля возложена на Комитет имущественных и земельных отношений администрации города, Департамент городского хозяйства, Комитет обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, Отдел по жилищному контролю и защите прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также на Управление экономического развития и инвестиций Департамента экономического развития¹.

В Липецке муниципальный контроль осуществляют: Управление административно-технического контроля администрации города Липецка; Отдел охраны окружающей среды; Департамент дорожного хозяйства и благоустройства и т. д.²

Стоит отметить, что в Белгородской области полная информация о субъектах муниципального контроля размещена не только в отношении столицы области. Так, на сайте Белгородского муниципального района тоже размещен соответствующий перечень, где указано, что муниципальный контроль здесь осуществляют: Комитет имущественных и земельных отношений администрации Белгородского района; Комитет строительства, транспорта, ЖКХ и инженерной инфраструктуры; администрации городских (сельских) поселений муниципального района; Управление экологической безопасности Комитета обеспечения безопасности жизнедеятельности населения; Управление экологической безопасности Комитета обеспечения безопасности жизнедеятельности населения³.

Порядок проведения муниципального контроля изложен в административных регламентах муниципальных образований.

В административных регламентах, по осуществлению муниципального контроля, принятых соответствующими постановлениями администрации города Орла, используются, к примеру, следующие формулировки: «Органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление мероприятий по муниципальному жилищному контролю, является администрация города Орла в лице специально уполномоченного структурного подразделения администрации

¹ Муниципальный контроль в городе Белгороде Белгородской области: <http://www.beladm.ru/municipal-services/funkcii-ispolnyaemye-pri-osushestvlenii-municipalnogo-kontrolya/>.

² Муниципальный контроль в городе Липецке Липецкой области: <http://lipetskcity.ru/upload/docs/2017/2256.pdf>.

³ Муниципальный контроль в Белгородском районе Белгородской области: <http://belrn.ru/funkcii-municipalnogo-kontrolya-2/>.

города Орла — Управления городского хозяйства администрации города Орла».

Большинство проведенных на территории федерального округа в рамках муниципального контроля проверочных мероприятий относится к муниципальному земельному контролю (даже в областных центрах количество проверок в рамках земельного контроля в 2 раза превосходит количество проверочных мероприятий в рамках жилищного контроля). Но и по этому виду муниципального контроля количество муниципалитетов, реально проводящих проверочные мероприятия, значительно меньше общего количества муниципальных образований (например, в Калужской области муниципальный земельный контроль осуществляется на территории 24 районов, одного городского округа и 26 городских поселений, тогда как всего в области около 300 муниципальных образований, т.е. контрольные мероприятия проводит только 1/6 муниципалитетов¹).

Плановые проверки по предусмотренным в некоторых муниципальных образованиях иным видам муниципального контроля, в частности по муниципальному лесному контролю и контролю за сохранностью автомобильных дорог местного значения на территориях сельских поселений не проводились, так как планом проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год не предусматривались. Внеплановые проверки по муниципальному лесному контролю, муниципальному жилищному контролю и контролю за сохранностью автомобильных дорог местного значения на территориях сельских поселений не проводились по причине отсутствия оснований.

В докладах о проведении муниципального контроля муниципальные образования отмечают, что контроль проводится эффективно. Вместе с тем в 2017 году во всех субъектах данного федерального округа наблюдается общее уменьшение количества контрольных мероприятий по сравнению с показателями за 2016 год, что связано с уменьшением количества внеплановых проверок из-за закрытого перечня оснований для их проведения². Например, из более чем 900 зарегистрированных на территории муниципального образования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проверки

¹ Муниципальный контроль в городском округе «Калуга» Калужской области: <http://admoblkaluga.ru/main/news/events/>; <http://www.kaluga-gov.ru/?q=land-control/monitoring-activity-reports>.

² Например, в Московской области количество проверок в рамках муниципального контроля сократилось в среднем на 50%.

в рамках муниципального контроля были проведены лишь в отношении четырех лиц¹. Приблизительно такая же картина наблюдается по всем субъектам Российской Федерации, входящим в Центральный федеральный округ.

Санкции по итогам проведения муниципального контроля установлены в законодательстве РФ, к которому отсылают муниципальные правовые акты, однако в некоторых случаях отсылка делается на Закон об административной ответственности субъекта РФ (например, в Белгородском районе ответственность по итогам проведения муниципального контроля в сфере торговли наступает в соответствии с Законом от 4 июля 2002 года №35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»²).

2.3. Северо-Западный федеральный округ

Северо-Западный федеральный округ объединяет 11 субъектов РФ: Республику Коми, Республику Карелия, Ненецкий автономный округ, Псковскую область, Новгородскую область, Мурманскую область, Ленинградскую область, Калининградскую область, Вологодскую область, Архангельскую область и город федерального значения Санкт-Петербург.

На территории округа находится более 1400 муниципальных образований³. При проведении анализа путем случайной выборки отмечается повсеместное наличие докладов о состоянии муниципального контроля во всех видах муниципальных образований, однако сводных докладов о состоянии муниципального контроля в субъектах РФ, входящих в Северо-Западный федеральный округ, обнару-

¹ Муниципальный контроль в Рязском муниципальном районе Рязанской области: <http://www.ryajsk.ru/ryazhskij-rajon/proverki-v-rajone/plan-provedeniya-proverok-v-ramkakh-munitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya/1885-doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya-za-2017-god.html>.

² Статья 6.13 «Торговля в местах, не установленных органами исполнительной власти или органами местного самоуправления», влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере 1500 руб.; на должностных лиц — 5 тысяч руб.; на юридических лиц — 50 тыс. руб. Те же деяния, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания, влекут наложение административного штрафа на граждан в размере 3 тыс. руб.; на должностных лиц — 10 тыс. руб.; на юридических лиц — 100 тыс. руб. URL: <http://docs.cntd.ru/document/469026068>.

³ Сведения о количестве муниципальных образований на территории федеральных округов приводятся в соответствии с докладом Минюста России о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 — начало 2018 г.) http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx.

жить в публичном доступе не удалось, при том что во всех муниципальных образованиях, отобранных для исследования (пять и более муниципальных образований каждого субъекта РФ, включая региональные центры — городские округа), предусмотрено осуществление органами местного самоуправления муниципального контроля, фактически осуществляется, по объективным финансовым и кадровым причинам, лишь несколько из предусмотренных законодательством видов муниципального контроля. Наиболее активно проводится земельный контроль (фигурирует в докладах 83 муниципальных образований, в частности Республики Карелия¹, Республики Коми², Вологодской³, Калининградской⁴, Ленинградской⁵ областей), а также жилищный контроль (в докладах 47 муниципальных образований, в частности в Архангельской, Вологодской Калининградской, Мурманской областях, однако во многих муниципальных образованиях проведение этого вида контроля лишь предусмотрено муниципальными правовыми актами, но в действительности проверочные мероприятия не проводились) и контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения (упоминается в докладах 14 муниципальных образований, чаще всего на территории Архангельской, Вологодской, Калининградской областей).

Факт нечастого осуществления проверок соблюдения жилищного законодательства при наличии административных регламентов исполнения соответствующей муниципальной функции связан с тем, что муниципальный жилой фонд во многих муниципальных образованиях находится под управлением организаций, осуществляющих де-

¹ 14 муниципальных образований Республики Карелия передали свои полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля на уровень муниципального района: <http://amsu.kondopoga.ru/uchr/30142/32953/>.

² Муниципальный контроль в муниципальных образованиях Республики Коми: http://syktyvdin.ru/ru/page/municipal_authority.munkontrol/; <http://admkoslan.ru/doklad-ob-osushchestvlenii-munitsipalnogo-kontrolya-v-sootvetstvuyushchikh-sferakh-deyatelnosti-i-ob-efektivnosti-takogo-kontrolya-administratsii-sel-skogo-poseleniya-koslan-za-2014-god.html> (последний доклад датируется 2014 г., что встречается применительно к поселенческому уровню, но на уровне муниципальных районов и городских округов доклады датируются 2017 г.).

³ Муниципальный контроль в Тарногском муниципальном районе Вологодской области: <http://tarnoga-region.ru/rosreestr/5147-2016-08-01-13-52-53.html>.

⁴ Муниципальный контроль в муниципальных образованиях Калининградской области: https://www.klgd.ru/property/zem_control/; <http://pravdinsk39.ru/tinybrowser/files/zem-auk/2017/otchet-po-zemel-nomu-kontrolyu-za-iii-kvartala.pdf>.

⁵ Муниципальный контроль в Кировском муниципальном районе Ленинградской области: http://kirovsk-reg.ru/administration/otdel/zem_kontrol; муниципальный контроль в Подпорожском городском поселении Ленинградской области http://podadm.ru/123_files/Доклад.pdf.

тельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии, а в отношении указанных организаций государственный жилищный надзор заменен лицензионным контролем. Таким образом, существенно сужена деятельность органов местного самоуправления при осуществлении функции муниципального жилищного контроля¹, что приводит к нулевому количеству проверок по различным видам муниципального контроля².

Осуществление других видов муниципального контроля предусмотрено в законодательстве и муниципальных правовых актах, но контрольные мероприятия за отчетный год не проводились (контроль за соблюдением правил благоустройства территорий, контроль за размещением и использованием рекламных конструкций, контроль в области торговой деятельности³) либо отсутствует даже правовое регулирование этих видов контроля на уровне муниципальных образований. Во внутригородских муниципальных образованиях г. Санкт-Петербурга осуществление муниципального контроля предусмотрено, однако проверочных мероприятий ни по одному из видов контроля не производится. Например, во внутригородском муниципальном образовании «Округ Морской» из 7 предусмотренных видов муниципального контроля не осуществляются даже земельный и жилищный⁴, во внутригородских муниципальных образованиях «Шушары»⁵ и «Город Пушкин»⁶ осуществляется только внутренний муниципальный финансовый контроль.

Как правило, отдельное подразделение, исполняющее функции муниципального контроля, в местных администрациях отсутствует. Проведение муниципального контроля возлагается на сотрудников администрации, для которых функции по муниципальному контролю являются дополнительными к основным служебным обязанностям. Но из-за сокращения реально осуществляемых проверок вследствие ограничений, налагаемых законодательством, средняя нагрузка на од-

¹ Муниципальный контроль в Петровском сельском поселении Приозерского муниципального района Ленинградской области: <http://петровскоесп.рф/?p=3895>.

² Муниципальный контроль в Котласском муниципальном районе Архангельской области: http://www.kotlasreg.ru/muncontrol/doklad/2017/doklad_2017.pdf.

³ Там же.

⁴ Официальный сайт ВМО «Округ Морской»: <http://округморской-адм.рф/?cat=44>.

⁵ Официальный сайт ВМО «Шушары»: <http://мошушары.рф/?cat=36>.

⁶ Официальный сайт ВМО «Город Пушкин»: <http://mo-gorodpushkin.ru/informatsiya-o-tekushchey-deyatelnosti>.

ного муниципального служащего, осуществляющего муниципальный контроль, невелика и составляет до 10 проверок в год.

Среднее количество проверок по всему субъекту РФ, приходящихся на самый распространенный вид муниципального контроля — земельный, можно проиллюстрировать на примере Вологодской области. По состоянию на 1 января 2017 г. в Вологодской области насчитывалось 218 муниципальных образований, в том числе 2 городских округа, 26 муниципальных районов, 22 городских и 168 сельских поселений. В 2017 году в целом по области должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, направлено для принятия мер 582 материала проверок соблюдения земельного законодательства и привлечено к административной ответственности 388 нарушителей земельного законодательства¹. Разделив общее количество проверок на число муниципальных образований, получаем среднее значение менее трех «результативных» проверок в рамках муниципального земельного контроля в год (в Республике Коми в среднем за год в муниципальном районе проводится около 30 проверок соблюдения земельного законодательства²). Однако следует отдавать отчет в том, что большинство из 582 проверок приходилось на долю двух городских округов — Вологды (46 проверок³) и Череповца (155 проверок)⁴. В муниципальном районе в среднем проводится до 60 проверок в год⁵. Порядок цифр в остальных субъектах РФ приблизительно соответствует вышеприведенному — основная доля мероприятий по муниципальному контролю в субъекте Российской Федерации проводится в городских округах этого субъекта⁶. Даже в муниципальных районах, не говоря уже о поселенческом уровне, муниципальный земельный контроль не осуществляется совсем либо проводятся единичные проверки (13 муниципальных районов из 26

¹ Доклад о состоянии и использовании земель Вологодской области в 2017 г.: <https://rosreestr.ru/upoad/to/vologodskaya-oblast/Открытая%20служба/Статистика/Доклад-%202017-земля.pdf>.

² См. о муниципальном земельном контроле в Республике Коми: <https://rosreestr.ru/site/press/news/o-vzaimodeystvii-federalnykh-organov-20170801-11/>.

³ Муниципальный контроль в г. о. «Вологда» Вологодской области: http://vologda-portal.ru/officialnaya_vologda/?SECTION_ID=8585&ID=383826.

⁴ Муниципальный контроль в г. о. «Череповец» Вологодской области: <https://mayor.cherinfo.ru/1041>

⁵ Муниципальный контроль в Вологодской области <http://kirsmi.ru/1/index/2018/август/17-августа/муниципальный-земельный-контроль-в-действии.html>.

⁶ Например, в Псковской области муниципальный земельный контроль осуществлялся в 19 муниципальных районах из 24 и только в 38 городских и сельских поселениях при их общем количестве 181: http://smi60.ru/2015/10/25/plany_proverok_dolzhen_byt_soglasovany.html.

в Вологодской области, т. е. ровно половина муниципальных районов субъекта РФ¹).

В анализируемом сводном докладе о состоянии и использовании земель Вологодской области отмечается, что по итогам проведения муниципального земельного контроля органами местного самоуправления составляются протоколы об административном правонарушении в рамках муниципального земельного контроля и передаются в территориальные управления органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный контроль.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление муниципального контроля, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. Эта модель одинакова и для крупных городских округов², и для муниципальных районов³, и для сельских поселений⁴.

Эффективность муниципального контроля, как правило, оценивается через показатели выполнения плана проверок. В докладах об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности муниципальные образования отмечают, что муниципальный контроль проводится эффективно. Однако выполнение плана проверок не позволяет оценить эффективность контроля в контексте обеспечения выполнения установленных законодательством требований, поскольку проверочные мероприятия проводятся в отношении незначительного количества субъектов.

2.4. Северо-Кавказский федеральный округ

Северо-Кавказский федеральный округ объединяет 7 субъектов РФ, в том числе Республику Дагестан, Республику Ингушетию, Кабардино-Балкарскую Республику, Карачаево-Черкесскую Республику,

¹ Муниципальный контроль в Тарногском муниципальном районе Вологодской области: <http://tarnoga-region.ru/rosreestr/5147-2016-08-01-13-52-53.html>.

² Муниципальный контроль в г. о. «Псков» Псковской области: http://pskovadmin.ru/press_service/control_functions/Municipal_land_control.

³ Муниципальный контроль в Маловишерском муниципальном районе Новгородской области: <http://www.mvadm.ru/муниципальный-контроль>.

⁴ Муниципальный контроль в Успенском сельском поселении Чудовского муниципального района Новгородской области: <http://успенское-сп.рф/?cat=44>.

Республику Северная Осетия — Алания, Ставропольский край, Чеченскую Республику.

Наряду с докладами о состоянии муниципального контроля, подготовленными отдельными муниципалитетами, в Ставропольском крае по итогам 2017 года был представлен сводный доклад о состоянии муниципального контроля¹.

Среди наиболее часто осуществляемых видов контроля лидируют муниципальный земельный контроль и контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов (соответственно в 36 и 8 докладах об осуществлении муниципального контроля на территории муниципальных образований Республики Дагестан, Чеченской Республики², Ставропольского края³). В отдельных городских округах встречаются редко осуществляемые в других муниципальных образованиях виды муниципального контроля. Например, из 10 видов муниципального контроля, подлежащих осуществлению в соответствии с нормативными правовыми актами в г. Махачкале⁴, встречаются такие виды, как 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; контроль за выполнением условий муниципального контракта или свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок.

Муниципальными правовыми актами регламентируется также порядок проведения муниципального контроля исполнения нормативных правовых актов в сфере наружной рекламы, муниципального контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и требований, предъявленных к ее качеству,

¹ Сводный доклад об осуществлении на территории Ставропольского края муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления в 2017 году (из-за слишком длинного адреса не приводится адрес ссылки, по которой можно ознакомиться с докладом).

² Муниципальный земельный контроль в Чеченской Республике: <http://sunzha-chr.com/rosreestrmi/2085-osushchestvlenie-munitsipalnogo-zemelnogo-nadzora-upravleniem-rosreestra-po-chechenskoj-respublike-za-2017-god>

³ Сводный доклад об осуществлении на территории Ставропольского края муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления в 2017 году.

⁴ См. официальный сайт г. Махачкалы: <https://www.mkala.ru/city/adminfo/munkontrol/>.

контроля в сфере закупок, однако в 2017 году контрольные мероприятия в рамках этих видов муниципального контроля не проводились¹.

Большинство реально проводимых контрольных мероприятий относятся к сфере муниципального земельного контроля и касаются плановых проверок в отношении землепользователей. Как правило, проводится проверка режима использования земель поселений (личных подсобных хозяйств), гораздо реже проводится проверка в отношении земель сельскохозяйственного назначения (на примере Моздокского района это соотношение составляет 48:1²). Выделяется достаточно большая доля внеплановых проверок (практически 1/3 от общего количества проверок), притом что отчеты органов местного самоуправления не содержат информации о наличии в заявлениях о проведении внеплановых проверок оснований, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ, и сведений о наличии согласований таких проверок с органами прокуратуры также не предоставлялось.

В Чеченской Республике за 2017 год органами местного самоуправления было подготовлено 46 материалов проверки муниципального земельного контроля, из них: 22 акта направлено мэрией г. Грозного, 4 акта проверки направлено администрацией Грозненского муниципального района, 16 актов из администрации Курчалоевского муниципального района, 2 акта проверки из мэрии г. Аргун, 2 акта проверки из мэрии г. Шали³.

Наиболее активно мероприятия по муниципальному контролю в указанном федеральном округе проводятся на территории Ставропольского края, однако и здесь при наличии разнообразных видов контроля (земельного, за сохранностью автомобильных дорог местного значения, лесного, контроля за соблюдением условий организации регулярных пассажирских перевозок, контроля в области розничной торговли алкогольной продукцией) в основном осуществляется муниципальный земельный контроль⁴. Уникальной особенностью Ставро-

¹ См., например, официальный сайт мэрии г. Грозного: <http://grozmer.ru/municipalnyi-portal>.

² Муниципальный контроль в Моздокском муниципальном районе Республики Северная Осетия — Алания: <http://admmozdok.ru/tinybrowser/files/zemelno-imusch/2017/corievoy-616.pdf>.

³ Муниципальный земельный контроль в муниципальных образованиях Чеченской Республики: <http://sunzha-chr.com/rosreestr-mi/2085-osushchestvlenie-munitsipalnogo-zemelnogo-nadzora-upravleniem-rosreestra-po-chechenskoj-respublike-za-2017-god>.

⁴ Сводный доклад об осуществлении на территории Ставропольского края муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления в 2017 году.

поля является привлечение экспертов к мероприятиям в рамках муниципального контроля.

Для оповещения о мероприятиях, проводимых в рамках муниципального контроля, а также для фиксации «фотофактов» нарушений в некоторых муниципальных образованиях используются странички в Instagram¹.

В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования². Осуществление муниципального контроля проводится за счет средств местных бюджетов, предусматривающих финансирование текущей деятельности структурных подразделений и должностных лиц, уполномоченных на осуществление муниципального контроля³. Однако обеспечение исполнения функций по осуществлению муниципального контроля традиционно отдельно не финансируется, а заработная плата выплачивается специалистам по основному месту работы.

Например, в 2017 году на обеспечение исполнения функций по осуществлению муниципального контроля на территории Ставропольского края было выделено бюджетных средств в сумме 491 тыс. руб. Кадровое осуществление муниципального контроля в 2017 году обеспечивалось штатными сотрудниками органов местного самоуправления (всего 167 сотрудников при общей численности муниципальных образований 315, т. е. менее одного сотрудника на муниципальное образование, но при этом нагрузка на одного работника в среднем за год составила 3,3 проверки) в рамках выполнения основных должностных обязанностей за счет средств местных бюджетов, направленных на выплату заработной платы. Ни в одном из муниципальных образований сотрудники органов местного самоуправления не направлялись на мероприятия по повышению квалификации в области осуществле-

¹ Муниципальный контроль в Республике Дагестан: https://inkphy.com/user/municipalnyi_kontrol?hl=en.

² Муниципальный контроль в сельском поселении «Село Аялизимахи» Сергокалинского муниципального района Республики Дагестан: http://ayalizimahi.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=40:-05-2014-05-l-r&catid=8:dep&Itemid=11; муниципальный контроль в сельском поселении «Село Дылым» Казбековского муниципального района Республики Дагестан http://дилим.рф/?page_id=2710.

³ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год администрацией местного самоуправления Моздокского района Республики Северная Осетия — Алания: <http://admmozdok.ru/tinybrowser/files/zemelno-imusch/2017/corievoy-616.pdf>.

ния муниципального контроля, притом что во всех муниципальных докладах не только этого региона, но и иных субъектов РФ отмечается, что повышению эффективности осуществления муниципального контроля будет способствовать систематическое обучение, проведение практических семинаров, совещаний по вопросам осуществления муниципального контроля.

Эффективность муниципального контроля в муниципальных докладах, как правило, оценивается через показатели выполнения плана проверок на 100% и отсутствие проверок, признанных недействительными. Проверками в рамках муниципального контроля было охвачено всего 1,6% юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Ставропольского края¹.

При выявлении в ходе проведения проверки нарушений органы муниципального контроля не уполномочены самостоятельно принимать меры по пресечению выявленных нарушений и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также по применению мер административной ответственности. Протоколы об административном правонарушении составляются, как правило, только по итогам проверочных мероприятий в рамках муниципального земельного контроля и передаются в территориальные управления органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный контроль.

2.5. Южный федеральный округ

Южный федеральный округ объединяет 8 субъектов РФ: Республику Адыгея, Астраханскую область, Волгоградскую область, Республику Калмыкия, Краснодарский край, Республику Крым, Ростовскую область и город федерального значения Севастополь.

На территории округа находится около 2000 муниципальных образований². При проведении анализа путем случайной выборки отмечается некоторое снижение дисциплины при подготовке докладов по сравнению с муниципальными образованиями Северо-Западного и Центрального федеральных округов. К примеру, несмотря на нали-

¹ Сводный доклад об осуществлении на территории Ставропольского края муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления в 2017 году.

² http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18.docx.

чие постановления правительства Ростовской области от 25.06.2012 г. № 524 «О порядке подготовки и обобщения сведений об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, необходимых для подготовки докладов»¹, последние представленные на официальных сайтах отдельных муниципальных образований доклады об осуществлении муниципального контроля даются 2013 годом², подобная картина наблюдается и в других субъектах РФ данного федерального округа³.

В докладах отдельных муниципальных образований Республики Крым выделяется муниципальный имущественный контроль⁴, не предусмотренный российским законодательством и, вероятнее всего, являющийся результатом еще не полного приведения наименований видов муниципального контроля в соответствие с российским законодательством. Следует отметить, что сам административный регламент исполнения муниципальной функции по данному виду контроля отсутствует.

Традиционно в муниципальных образованиях принимаются административные регламенты осуществления муниципальной функции по проведению муниципального земельного контроля⁵, муниципального жилищного контроля⁶, муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения⁷, муниципального контроля в сфере размещения наружной рекламы⁸, муниципального

¹ Текст документа доступен по ссылке: <http://www.donland.ru/documents/O-poryadke-podgotovki-i-obobshheniya-svedenij-ob-organizacii-i-provedenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-municipalnogo-kontrolya-neobkh?pageid=128483&mid=134977&itemId=22335>.

² <http://www.veshenskoe.ru/municipal-nyy-zemel-nyy-kontrol.html>.

³ Например, муниципальный контроль в Лаганском муниципальном районе Республики Калмыкия: <http://85215.ru/akt/test-results/1383--i-2014-.html>.

⁴ Муниципальный контроль в Раздольненском муниципальном районе Республики Крым: <https://razdolnoe-rk.ru/files/ДОКЛАД%202017%20ГОД.pdf>.

⁵ Муниципальный контроль в Быковском муниципальном районе Волгоградской области: <http://mihadm.com/officially/property/relation/kontrol>; <http://bykovsky.volgnet.ru/Samoupravlenie/MK/Zemelnyi/>; муниципальный контроль в Енотаевском муниципальном районе Астраханской области: http://enotaevka.astranet.ru/index.php?id=90&Itemid=340&option=com_content&task=blogcategory; муниципальный контроль в Ростовской области: <http://volgodonskoysrayon.ru/deyatelnost/mzemkontrol/>.

⁶ Например, муниципальный контроль в г. о. «Урюпинск» Волгоградской области: <http://www.urupinsk.net/city/munitsipalnyy-kontrol/>.

⁷ Например, муниципальный контроль в Махосhevском сельском поселении Мостовского района Краснодарского края: <http://mahoshevskaya.ru/index.php/2014-05-22-16-47-51/municipal-kontrol/avtokontrol>

⁸ Например, муниципальный контроль в Раздольненском муниципальном районе Республики Крым: https://razdolnoe-rk.ru/files/_03_06_2015_168.pdf.

контроля в области торговой деятельности¹. В сельских поселениях на территории субъектов, входящих в Южный федеральный округ, муниципальный земельный контроль, как правило, не осуществлялся в связи с тем, что указанные полномочия переданы на уровень района². Естественно, что и финансовое обеспечение исполнения функции по осуществлению муниципального земельного контроля в 2017 году в местных бюджетах не закладывается. Отдельными сельскими поселениями представлялись уникальные доклады об осуществлении муниципального контроля, в которых отсутствовал муниципальный земельный контроль³. Есть муниципальные образования, осуществляющие только внутренний муниципальный финансовый контроль, — это внутригородские муниципальные образования г. Севастополя⁴.

Обязанности по осуществлению муниципального контроля, в дополнение к основным должностным обязанностям, возлагаются на специалистов администрации муниципального образования, в связи с чем выделить объем финансовых средств, направляемых только на обеспечение функции муниципального контроля, не представляется возможным, поскольку указанные финансовые средства входят в оплату труда этих специалистов. Среди проверяемых лиц при проведении различных видов муниципального контроля присутствуют сами органы местного самоуправления (например, при проведении муниципального контроля за исполнением нормативных правовых актов в сфере распространения наружной рекламы), что может привести к ситуации, когда муниципальный служащий в ходе контрольного мероприятия выявит нарушения, совершаемые органом местного самоуправления, в котором он исполняет свои основные должностные обязанности.

¹ Например, муниципальный контроль в муниципальных образованиях Краснодарского края <http://mahoshevskaya.ru/index.php/2014-05-22-16-47-51/municipal-control/torgov-control>; <http://novopetrovskoesp.ru/munitsipalnyj-kontrol/munitsipalnyj-kontrol-v-oblasti-torgovoj-deyatelnosti.html>.

² Например, доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год Краснолиповского сельского поселения Фроловского района Волгоградской области: <http://krasnolip-sp.ru/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-municipal-nogo-kontrolya-za-2017-god.html>.

³ Например, доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год Мирошниковского сельского поселения Котовского района Волгоградской области (из-за слишком длинного адреса не приводится адрес ссылки, по которой можно ознакомиться с докладом).

⁴ ВМО «Нахимовский муниципальный округ»: <http://nahimovsovet.ru/polnomochiya/#>; ВМО «Балаклавский муниципальный округ»: <http://sovetbalaclava.ru/finansovyy-kontrol/>.

Однако справедливости ради следует отметить, что даже на уровне муниципальных районов средняя нагрузка по фактически выполненному в 2017 году объему функций по контролю на одного работника может составлять 0% в связи с отсутствием в 2017 году мероприятий по осуществлению муниципального контроля¹.

Как правило, на выполнение функций по муниципальному контролю бюджетные средства не выделяются либо выделяются в минимальном объеме² (например, в одном из муниципальных районов Краснодарского края объем бюджетных средств, выделенных на исполнение функций по муниципальному контролю, в 2017 году составил 1 тыс. руб. Эти средства пошли на приобретение бумаги и канцелярских товаров). С этой суммой контрастирует объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на выполнение функций по муниципальному земельному контролю в Астраханской области, который составляет более 200 тыс. руб.³ Здесь уже наличествует реальное осуществление проверочных мероприятий и средняя нагрузка на должностное лицо, осуществляющее муниципальный земельный контроль, составляет 4 проверки в год. В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования.

Непосредственно проверочные мероприятия либо не проводятся вообще⁴ (например, проверки по использованию автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов юридически-

¹ Муниципальный контроль в Краснодарском крае <http://www.adm-kush.ru/munitsipalnyy-kontrol/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya/doklady-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya-administrats/2017/>.

² Муниципальный контроль в Кушевском муниципальном районе Краснодарского края <http://www.adm-kush.ru/munitsipalnyy-kontrol/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya/doklady-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya-administrats/2017/>.

³ Например, доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год Харабалинского района Астраханской области: <https://harabaly.astrobl.ru/document/6760#overlay-context=section/municipalnyy-zemelnyy-kontrol>; доклад об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) на территории муниципального образования «Город Астрахань» за 2017 год: http://www.astrgorod.ru/sites/default/files/doklad_umk_za_2017.pdf.

⁴ Например, Раздольненский муниципальный район Республики Крым: <https://razdolnoe-rk.ru/files/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%202017%20%D0%93%D0%9E%D0%94.pdf>; Тимашевский район Краснодарского края: <https://xn--c1adcrjgmp.xn--plai/images/stories/doc/antikor/npa/adm/2014/reg/31.10.14.pdf>; Кушевский район Краснодарского края: <http://www.adm-kush.ru/munitsipalnyy-kontrol/munitsipalnyy-kontrol-za-sokhrannostyu-avtomobilnykh-dorog-mestnogo-znacheniya-vne-granits-naselednyy/>.

ми лицами и индивидуальными предпринимателями, согласно отдельным муниципальным докладам, не проводились; проверок в рамках муниципального жилищного контроля также не было), либо осуществляются только в рамках муниципального земельного контроля.

Даже если муниципальные правовые акты о проведении муниципального контроля не конкретизируют виды контроля, то финансирование деятельности предусматривается только по муниципальному земельному контролю¹. Проверки, как правило, направлены на выявление нарушений правил использования земельных участков: несвоевременное оформление и переоформление правоустанавливающих документов на землю арендаторами земельных участков, землепользователями, землевладельцами, использование земельных участков без правоустанавливающих документов и т. п.

В отдельных муниципальных образованиях для информирования о ходе и результатах проверочных мероприятий в рамках муниципального контроля используются возможности, предоставляемые современными технологиями и социальными сетями. В частности, управление административной инспекции администрации города Сочи, осуществляющее муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства и санитарного содержания территории города Сочи, имеет страничку в Instagram, где в режиме реального времени представляются фото- и видеоматериалы, фиксирующие ход проводимых проверок на предмет соблюдения Правил благоустройства и санитарного содержания территории города Сочи². При современных технических средствах данный способ фиксации хода проверок не требует отдельных материальных затрат (съемка может проводиться имеющимися у сотрудников смартфонами), но позволяет проинформировать население о проводимой работе, тем более что сами граждане активно используют этот медиаспособ для привлечения внимания к фактам, требующим проверки в рамках муниципального контроля³.

¹ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год администрацией Николаевского муниципального района Волгоградской области: <http://www.nikadm.ru/index.php/2012-03-16-13-17-22/4708-2017>; доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год Краснолиповского сельского поселения Фроловского района Волгоградской области: <http://krasnolip-sp.ru/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitcipal-nogo-kontrolya-za-2017-god.html>.

² <https://www.instagram.com/inspect.sochi/?hl=ru>.

³ См. пример дублирования обращения начальнику управления муниципального контроля администрации города Астрахани: https://www.instagram.com/p/Ba8NSwSBE_1/?hl=tr.

При выявлении в ходе проведения проверки нарушений органы муниципального контроля не уполномочены самостоятельно принимать меры по пресечению выявленных нарушений и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также по применению мер административной ответственности. В среднем в год на территории одного субъекта РФ в рамках муниципального земельного контроля по каждому второму предписанию об устранении нарушений земельного законодательства нарушители привлекаются к административной ответственности¹. Однако, поскольку получение адекватных, соответствующих действительности и полученных с соблюдением установленных законодательством Российской Федерации требований к организации и проведению проверки, оценок соответствия объектов контроля обязательным требованиям затруднительно, в силу небольшого абсолютного количества проверок и соотношения количества проверяемых объектов с наличествующими на территории объектами, подлежащими проверке, сложно сделать вывод о результативности проверок в рамках муниципального контроля. Но, как уже демонстрировалось выше, затраты на проведение одного проверочного мероприятия в сфере муниципального контроля значительно выше «стоимости» проверок в рамках государственного контроля (надзора), что не позволяет относить муниципальные проверки к числу эффективных, так как эффективность проверки показывает соотношение достигнутых результатов проверки и задействованных при проведении проверки трудовых, материальных и финансовых ресурсов органа местного самоуправления².

2.6. Приволжский федеральный округ

Приволжский федеральный округ объединяет 14 субъектов РФ: 6 республик (Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Удмуртия, Чувашия), Пермский край и 7 областей (Кировская, Ниже-

¹ Ростовская область: <http://www.donland.ru/Donland/Pages/View.aspx?pageid=125270&mid=130587&ItemID=291>, Волгоградская область: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor-34/>.

² См.: Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 № 142): <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-organami-gosudarstvennogo-kontrolja-nadzora-rossiiskoi/>.

городская, Оренбургская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская). По результатам анализа законодательства 14 субъектов РФ, входящих в Приволжский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании муниципального контроля.

Во всех субъектах РФ органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль. В Республике Татарстан¹, Чувашской Республике², Пермском крае³ (последняя актуальная информация 2016 г.), Нижегородской области⁴, Самарской области⁵ на сайтах размещены сводные доклады об осуществлении муниципального контроля на территории субъекта РФ. В остальных субъектах РФ доклады в публичном доступе не размещены. При этом, например, в Республике Марий Эл принято постановление Правительства Республики Марий Эл от 26 мая 2016 г. №235 «О подготовке информации об осуществлении регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории Республики Марий Эл».

По результатам проведенного анализа муниципальных актов в пяти муниципальных образованиях каждого субъекта, в том числе столицы субъекта (городского округа), об осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля было выявлено, что всеми органами местного самоуправления осуществляется полномочие по земельному контролю⁶. В большинстве исследуемых

¹ Сводный доклад об осуществлении органами местного самоуправления Республики Татарстан муниципального контроля в Республике Татарстан за 2017 год: <http://mert.tatarstan.ru/rus/2017-god-2750397.htm>.

² Сводный доклад об осуществлении на территории Чувашской Республики муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления Чувашской Республики за 2017 год: <http://economy.cap.ru/usercontent/economy/activities//svodnij-doklad-ob-osushchestvlenii-municipalnogo-kon.doc>.

³ Ежегодный сводный доклад об осуществлении на территории Пермского края муниципального контроля за 2015 год: http://zvezdny.permarea.ru/upload/versions/13613/35755/jezhegodnyj_svodnyj_doklad_ob_osushchestvlenii_na_territorii_permskogo_kraja_municipalnogo_kontrolya_ob_2015_god.docx.

⁴ Сводный доклад об осуществлении на территории Нижегородской области муниципального контроля в 2017 году: <https://government-nnov.ru/?id=212836>.

⁵ Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории Самарской области в 2017 году: <http://economy.samregion.ru/ministerstvo/sovershenstvovanie-kontrolno-nadzornoy-deyatelnosti/metodicheskie-dokumenty/vnimanie-merit-so-sformirovan-svodnyy-doklad-ob-osushchestvlenii-munitsipalnogo-kontrolya--22-03-2018-01/?version=blind>.

⁶ Муниципальный контроль в Федоровском районе Республики Башкортостан: <https://fedorovka.bashkortostan.ru/activity/3651/>; муниципальный контроль в ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан: http://www.mezhgorie.ru/?part_id=165,1577; муниципальный контроль в Троицко-Песчанском сельском поселении Республики Марий Эл: http://mari-el.gov.ru/gornomari/tsp/Pages/mun_kontrol.aspx; муниципальный контроль в Советском муниципальном районе Республики Марий Эл: <http://mari-el.gov.ru/sovetsk/DocLib47/Forms/AllItems.aspx>; муниципальный кон-

субъектов РФ осуществляется жилищный контроль¹, за исключением отдельных муниципальных образований, входящих в Удмуртскую Республику и Чувашскую Республику². Следующими видами осуществляемого повсеместно контроля являются лесной контроль³, контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения⁴, муниципальный контроль в сфере торговой деятельности и в сфере рекламы (осуществляется преимущественно

контроль в городе Кирове Кировской области: <http://www.admkirov.ru/docs/munitsipalnyy-kontrol/>; муниципальный контроль в Советском районе Кировской области: <http://xn--43-dlcmpgf3a0adk.xn--plai/services/control/>; муниципальный контроль в Виндрейском сельском поселении Республики Мордовия: <http://torbeevo.e-mordovia.ru/content/view/6261>; муниципальный контроль в городском округе Нижний Новгород: <https://admgor.nnov.ru/search/?text=муниципальный+контроль&searchid=2308074&web=0>; муниципальный контроль в Балахнинском районе Нижегородской области: <http://balakhna.nn.ru/?id=17618>; муниципальный контроль в Грачевском муниципальном районе Оренбургской области: <http://грачевский-район.рф/search/index/php?q=муниципальный+контроль&s=Поиск>; муниципальный контроль в Засурском сельсовете Лунинского района Пензенской области: <http://zasurskoe.lunino.pnzreg.ru/economika/20032013>; муниципальный контроль в Федоровском районе Ставропольский Самарской области: <https://stavradm.ru/index.php/inspektsiya-munitsipalnogo-kontrolya>; муниципальный контроль в Федоровском муниципальном районе Саратовской области.

¹ Муниципальный контроль в городском округе Саранск Республики Мордовия: <http://adm-saransk.ru/mungilcontrol/>; муниципальный контроль в городском округе Ульяновск Ульяновской области: <http://ulmeria.ru/ru/node/52422>; муниципальный контроль в Чердаклинском районе Ульяновской области: https://cherdakli.com/?page_id=17426; муниципальный контроль в городском округе Уфа Республики Башкортостан: <https://ufacity.info/control/>; муниципальный контроль в Федоровском районе Республики Башкортостан: <https://fedorovka.bashkortostan.ru/activity/3651/>; муниципальный контроль в ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан: http://www.mezhgorie.ru/?part_id=165,1577; муниципальный контроль в Чирковском сельском поселении: <http://mari-el.gov.ru/orshanka/DocLib67/Чирки.doc>; муниципальный контроль в городе Киров Кировской области: <http://www.admkirov.ru/docs/munitsipalnyy-kontrol/>.

² Муниципальный контроль в городском округе Алатырь Чувашской Республики: http://www.galatr.cap.ru/Content/orgs/GovId_56/584_ot_03.07.2012.doc; муниципальный контроль в Старогришинском сельском поселении Краснослободского муниципального района Республики Мордовия: <http://zpolyana.e-mordovia.ru/normact/view/62441>.

³ Муниципальный контроль к Метелевском сельском поселении Нагорского района Кировской области: <http://metel.nagorskadm.ru/documents/294.html>; муниципальный контроль в городском округе Нижний Новгород: <https://admgor.nnov.ru/search/?text=муниципальный+контроль&searchid=2308074&web=0>; муниципальный контроль в Вознесенском муниципальном районе Нижегородской области: <http://www.voznesenskoe.ru/municipalnyj-kontrol>.

⁴ Муниципальный контроль в Энгельском муниципальном районе Саратовской области: <http://www.engels-city.ru/mukontfnnovmo>; муниципальный контроль в Батыревском районе Чувашской Республики: <http://www.batyr.cap.ru/SiteMap.aspx?id=2465862>; муниципальный контроль в Шумерлинском районе Чувашской Республики: <http://www.shumer.cap.ru/>; муниципальный контроль в Моргаушском районе Чувашской Республики: http://www.morgau.cap.ru/Search.aspx?gov_id=49; муниципальный контроль в Богородском районе Кировской области: http://munbog.ru/municipalnui_kontrol/6687-municipalnyy-kontrol.html.

в городских округах)¹. Муниципальный контроль в сфере торговой деятельности не осуществляется муниципальными образованиями в Пермском крае².

В некоторых субъектах РФ муниципальные образования осуществляют отдельные виды контроля. В Пермском крае муниципальным образованием осуществляется муниципальный контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей³, но при этом вид контроля не уточняется. В Саратовской области муниципальное образование контролирует проведение муниципальной лотереи⁴, хотя данный вид муниципального контроля уже отменен. В Чувашской Республике проводится контроль по доставке обязательного комплекта документов⁵. Финансовый контроль осуществляется в ряде муниципальных образований Республики Башкортостан, Республики Марий Эл, Республики Татарстан, Нижегородской и Оренбургской областей. В Самарской области и Республике Татарстан муниципальные образования⁶ осуществляют контроль в сфере закупок.

При этом в Удмуртской Республике⁷ муниципальные образования преимущественно осуществляют три вида контроля: муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспро-

¹ Муниципальный контроль в городе Оренбурге Оренбургской области: http://www.orenburg.ru/activities/economics_and_finance/munitsipalnyy_kontrol/; муниципальный контроль в городе Пензе: <http://docs.cntd.ru/document/450226253>; муниципальный контроль в Татаро-Лакинском сельсовете Вадинского района Пензенской области: <http://tatarolakinsky.vadinsk.pnzreg.ru/page/166368>; муниципальный контроль в Советском внутригородском районе городского округа Самара: http://sovadmsamara.ru/municipal_nyj_kontrol/.

² Муниципальный контроль в городском округе Пермь Пермского края: <http://www.gorodperm.ru/actions/kontrol/>; муниципальный контроль в Чайковском городском поселении Пермского края: <http://www.chaikovskiy.ru/article/administratoin/otdel-munitsipalnogo-kontrolya/>; муниципальный контроль в МО «город Кунгур» Пермского края: http://kungur-adm.ru/dokumenty/municipalnyj_kontrol/.

³ Муниципальный контроль в Чусовском муниципальном районе: <http://www.chusrayon.ru/content/муниципальный-контроль>.

⁴ Муниципальный контроль в городе Саратове: <http://www.saratovmer.ru/zhkhsfera/MK/>.

⁵ Муниципальный контроль в Шумерлинском районе: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=77&id=1906463&title=Municipalnjij_kontrolj.

⁶ Муниципальный контроль в Акушаевском районе Республики Татарстан: <http://aksubayevov.tatarstan.ru/munitsipalnyj-kontrol-1638397.html>; муниципальный контроль в Сергиевском районе Самарской области: http://www.sergievska.ru/government/otdely-administracii/otdel_municipalnogo_kontrolya/.

⁷ Муниципальный контроль в городском округе Ижевск: <http://www.izh.ru/i/info/26418.html>; Первоямское сельское поселение Завьяловского района Удмуртской Республики: <http://moper18.ru/zem-kontrol.htm>; Большекиварское сельское поселение Удмуртской Республики: <http://kivara.ru/municipalnyy-kontrol/>; Яшкур-Бодьинский район Удмуртской Республики: <http://www.bodia.ru/administratsiya/funktsii-munitsipalnogo-kontrolya/>; Малопургинский район Удмуртской Республики: <http://malayapurga.ru/catalogue/npasd/34422/>.

страненных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых на территории муниципального образования; муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции на территории муниципального образования; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения.

Иные виды контроля муниципальных образований в рассматриваемых субъектах РФ не осуществляют.

В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования, в некоторых предусмотрен специальный отдел по контролю.

Порядок проведения муниципального контроля изложен в административных регламентах муниципальных образований; в докладах о проведении муниципального контроля муниципальные образования отмечают, что контроль проводится эффективно.

Санкции по итогам проведения муниципального контроля установлены в законодательстве РФ, к которому отсылают муниципальные правовые акты.

2.7. Уральский федеральный округ

Уральский федеральный округ объединяет 6 субъектов Российской Федерации: 4 области (Свердловская, Челябинская, Курганская, Тюменская) и 2 автономных округа (Ханты-Мансийский — Югра, Ямало-Ненецкий). По результатам анализа законодательства шести субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании ими муниципального контроля.

Во всех субъектах РФ органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль.

В Свердловской области доклад о состоянии муниципального контроля 2017 года в свободном доступе найден не был, однако с 2014–2016 годов в данном субъекте РФ издаются и публикуются отдельные доклады о муниципальном контроле¹. В 2017 году в Свердловской об-

¹ Доклад об осуществлении муниципального контроля на территории Свердловской области в 2016 году: <http://docplayer.ru/77781346-Doklad-ob-osushchestvlenii-municipalnogo-kontrolya-na-territorii-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.html>.

ласти принята методика об оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности¹. В Тюменской области ежегодные сводные доклады о состоянии отдельных видов государственного и муниципального контроля (о техническом состоянии тракторов, соблюдении правил эксплуатации машин и оборудования; охраны, защиты и воспроизводства лесов; контроль за качеством и безопасностью пищевых продуктов; ветконтроль; жилищный контроль; контроль за сохранностью объектов культурного наследия) размещаются ежегодно на сайте правительства Тюменской области². При этом сводные доклады не разграничиваются по видам государственного либо муниципального контроля. Так, например, в название доклада о состоянии ветконтроля вынесены слова «государственный» и «муниципальный», хотя подобный вид контроля не отнесен законодателем к муниципальному. При этом, несмотря на то, что в названии докладов и в названии каждого из разделов указан муниципальный контроль, анализируются только результаты проведенного государственного контроля. Следовательно, по представленным докладом сделать вывод о состоянии муниципального контроля в субъекте РФ не представляется возможным.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югра, в Ямало-Ненецком автономном округе³ размещены доклады о состоянии муниципального контроля.

В остальных субъектах РФ обобщающие доклады отсутствуют в свободном доступе, при этом в каждом муниципальном образовании публикуются доклады о состоянии муниципального контроля.

Согласно докладу о состоянии муниципального контроля в Свердловской области⁴ существует 12 видов муниципального контро-

¹ Постановление правительства Свердловской области от 29 декабря 2017 г. № 1033-ПП «Об утверждении порядка (методики) и перечня показателей оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в Свердловской области».

² Ежегодные доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Тюменской области за 2017 год: https://admtymen.ru/ogv_ru/services/result.htm?searchid=215555&text=0.

³ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре за 2017 год: <https://depsr.admhmao.ru/regionalnyy-gosudarstvennyy-kontrol-nadzor/sovershenstvovanie-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti/1094226/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-munitsipalnogo-kontrolya-za-2017-god>; доклад об осуществлении муниципального контроля в Ямало-Ненецком автономном округе за 2017 год: <https://de.yanao.ru/presscenter/lectures/212/>.

⁴ Доклад об осуществлении муниципального контроля в Свердловской области в 2016 году: <https://docplayer.ru/77781346-Doklad-ob-osushchestvlenii-municipalnogo-kontrolya-na-territorii-sverdlovskoy-oblasti-v-2016-godu.html>.

ля: муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; контроль за соблюдением условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования; муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; муниципальный жилищный контроль; контроль за представлением обязательного экземпляра; контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области торговой деятельности; контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках; муниципальный лесной контроль; муниципальный контроль в сфере благоустройства. Согласно докладу о состоянии муниципального контроля в Свердловской области фактически муниципальными образованиями (75 муниципальных образований) реализуются 10 видов муниципального контроля, за исключением:

- контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- контроля за представлением обязательного экземпляра.

В Челябинской области количество видов муниципального контроля варьируется. Так, в городе Челябинске¹ осуществляется 7 видов контроля: муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный контроль в сфере благоустройства, осуществляемый на территории муници-

¹ Муниципальный контроль в городе Челябинске: <https://cheladmin.ru/ru/administraciya-goroda/struktura-upravleniya/komitet-ekonomiki-g-chelyabinska/maloe-i-srednee-predprinimatelstvo/pravovaya-baza/municipalnyy-kontrol>.

пального образования; муниципальный контроль в области торговой деятельности.

В остальных муниципальных образованиях перечень видов муниципального контроля существенно меньше. Так, в Троицком муниципальном районе Челябинской области¹ осуществляется муниципальный контроль в области торговой деятельности и муниципальный контроль в сфере благоустройства. В городском округе² осуществляется муниципальный жилищный контроль, муниципальный контроль в сфере благоустройства, муниципальный контроль в сфере торговой деятельности. В сельских поселениях³ осуществляется муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный контроль в сфере благоустройства.

В Курганской области муниципальные образования осуществляют земельный и жилищный контроль, в муниципальных районах и сельских поселениях исполняют полномочия по лесному контролю. Также в муниципальном районе осуществляют контроль в сфере распространения наружной рекламы, а в поселениях — внутренний финансовый контроль⁴.

В Тюменской области всеми исследуемыми муниципальными образованиями⁵ осуществляются муниципальный земельный контроль,

¹ Муниципальный контроль в Троицком муниципальном районе Челябинской области: <http://www.troitsk-rayon.ru/htmlpages/Show/Municipalnyjkontrol/>.

² Муниципальный контроль в Локомотивном городском округе (ЗАТО): <http://www.zatolokomotivny.ru/index.php/munitsipalnyj-kontrol/perechen-vidov-munitsipalnogo-kontrolya/3888-obutverzhdenii-perechnya-vidov-munitsipalnogo-kontrolya>.

³ Муниципальный контроль в Романовском сельском поселении Саткинского района Челябинской области: <http://romanovka.eps74.ru/htmlpages/Show/Municipalnyjkontrol/Normativnopravovoregulirovan>; муниципальный контроль в Кочкарском сельском поселении Пластовского района Челябинской области: <http://kochkar74.ru/municipalnyi-kontrol/municipalnyi-kontrol-v-sfere-blagoustroistva-na-territorii-kochkarskogo-selskogo-poseleniya>.

⁴ Муниципальный контроль в городе Кургане: https://www.kurgan-city.ru/newclerk/4948/198340/?sphrase_id=797836; муниципальный контроль в Шумихинском муниципальном районе Курганской области: <http://xn--45-8ke5at5bqu.xn--p1ai/municipal-nyy-kontrol.html>; муниципальный контроль в Варгашином сельсовете Курганской области: http://xn--80aaeflrw9am2e.xn--45-8kcaih0bz0d.xn--p1ai/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=152; муниципальный контроль в Маслянском сельсовете: <http://масляное.шадринский-район.рф/vidy-municipal-nogo-kontrolya.html>; муниципальный контроль в городском поселении город Макушино Курганской области: <http://www.makushino45.ru/19022018.html>.

⁵ Муниципальный контроль в Казанском муниципальном районе: https://kazanka.admtyumen.ru/mo/Kazanka/government/omsu_contorol/more.htm?id=11575754@cmsArticle; муниципальный контроль в Абатском сельском поселении: https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/control.htm; муниципальный контроль в Бердюжском сельском поселении: https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/control.htm; муниципальный контроль в Супринском сельском поселении: https://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/control.htm.

муниципальный контроль в области торговой деятельности, муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения. В городе Тюмени дополнительно к вышеперечисленным осуществляют муниципальный лесной контроль¹.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре рядом муниципальных образований исполняются следующие виды муниципального контроля: муниципальный земельный контроль; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный контроль в области торговой деятельности; муниципальный лесной контроль; контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции². В поселениях³ осуществляется четыре вида контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный контроль в области торговой деятельности; муниципальный жилищный контроль на территории; муниципальный земельный контроль.

В Ямало-Ненецком автономном округе все муниципальные образования осуществляют муниципальный земельный контроль; муниципальный жилищный контроль; муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения. В Надымском районе и сельских поселениях дополнительно осуществляется контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископа-

¹ Муниципальный контроль в городе Тюмени: <http://www.tyumen-city.ru/vlast/municipalynii-kontroly/>.

² Муниципальный контроль в городе Ханты-Мансийске: <http://admhmansy.ru/uslugi/munitsipalnyy-kontrol/>; муниципальный контроль в Ханты-Мансийском районе: <http://hmrn.ru/munitsipalnyy-kontrol/>; городское поселение Федоровский: <http://адмфедоровский.рф/munitsipalnyy-kontrol/>.

³ Муниципальный контроль в сельском поселении Алябьево: <http://www.alabievo.ru/vidy-municipal-nogo-kontrolya.html>; муниципальный контроль в сельском поселении Сингапай: http://admsingapaj.ru/deyatelnost/munitsipalnyy-kontrol/kontrol-doclad.php?sphrase_id=1832.

емых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых¹.

Иные виды контроля муниципальные образования в рассматриваемых субъектах РФ не осуществляются.

В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования; в одном сельском поселении (сельское поселение Сингапай ХМАО — Югра) полномочия по контролю возложены на администрацию муниципального района.

Порядок проведения муниципального контроля изложен в административных регламентах муниципальных образований; в докладах о проведении муниципального контроля муниципальные образования отмечают, что контроль проводится эффективно.

Санкции по итогам проведения муниципального контроля установлены в законодательстве РФ, к которому отсылают муниципальные правовые акты.

2.8. Сибирский федеральный округ

Сибирский федеральный округ объединяет 10 субъектов РФ: республики Алтай², Тыва, Хакасия³; Алтайский и Красноярский края; Иркутскую⁴, Кемеровскую, Новосибирскую, Омскую и Томскую области. Проанализировав законодательство десяти субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании ими муниципального контроля.

Во всех субъектах РФ органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль. В Республике Алтай, Республике Хакасия и Омской области издаются ежегодные сводные доклады о состоянии муниципального контроля в субъекте⁵. Согласно указанным

¹ Доклад об осуществлении муниципального контроля в Ямало-Ненецком автономном округе за 2017 год: <https://de.yanao.ru/presscenter/lectures/212/>.

² Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за первое полугодие 2017 года в Республике Алтай: <https://pandia.ru/text/81/183/77672.php>.

³ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год в Республике Хакасия: <https://r-19.ru/authorities/ministry-of-construction-housing-and-utilities/useful/3061/54742.html>.

⁴ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2016 год в Иркутской области: <http://irkobl.ru/sites/economy/ORV/Untitled2.FR12.pdf>.

⁵ Например: Аналитический доклад о состоянии муниципального контроля в Республике Алтай за 2017 год; Сводный доклад об осуществлении в 2017 году на территории Омской области муниципального контроля органами местного самоуправления; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2017 год в Республике Хакасия.

докладам муниципальный контроль на территории каждого субъекта осуществляется эффективно. При этом, так же как и в остальных субъектах РФ исследуемого федерального округа, органы местного самоуправления осуществляют лишь несколько видов муниципального контроля. В остальных субъектах РФ обобщающие доклады в свободном доступе отсутствуют, при этом в каждом муниципальном образовании публикуются доклады о состоянии муниципального контроля, также принят ряд муниципальных правовых актов.

По результатам проведенного анализа муниципальных актов в пяти муниципальных образованиях каждого субъекта, в том числе столицы субъекта (городского округа), об осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля было выявлено, что всеми органами местного самоуправления осуществляется полномочие по земельному контролю¹. Исключение составляют муниципальные образования Кемеровской области, которые не указали данный вид контроля в своих актах. Также в большинстве исследуемых субъектов РФ осуществляется жилищный контроль², за исключе-

¹ Муниципальный контроль в г. Горно-Алтайске, Республика Алтай: <http://gornoaltaysk.ru/vlast/otdely-i-upravleniya/mu-upravlenie-po-imushchestvu-i-zemelnym-otnosheniyam/>; муниципальный контроль в Артыбашевском сельском поселении, Республика Алтай: <http://asp-artibash.ru/munitsipalnyj-kontrol/>; муниципальный контроль в МО Железнодорожный район, Алтайский край: http://barnaul.org/committee_information/administratsiya-zheleznodorozhnogo-rayona/munitsipalnyy-zemelnyy-kontrol-zheleznodorozhnyy-rayon/ob-osushchestvlenii-administratsiy-zheleznodorozhnogo-rayona-munitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya-v-2.html; муниципальный контроль в г. Барнаул, Алтайский край: http://barnaul.org/committee_information/administratsiya-industrialnogo-rayona/munitsipalnyy-zemelnyy-kontrol/; муниципальный контроль в МО Иркутск, Иркутская область: <https://admirk.ru/municipal/Pages/Osushhestvlenie-municipalnogo-zemelnogo-kontrolja-na-territorii.aspx>; муниципальный контроль в Братском районе, Иркутская область // Официальный сайт Братского района; муниципальный контроль в Березовском городском округе Кемеровской области: http://berezovsk.org/mun_kontrol/zem_kontrol/; муниципальный контроль в Ачинском районе Красноярского края: <https://ach-rajon.ru/admrajon/mupkontrol/>; муниципальный контроль в Новосибирском районе Красноярского края: <https://nsr.nso.ru/page/2665>; муниципальный контроль в г. Омске Омской области: <http://admomsk.ru/web/guest/government/divisions/uap/control/>; муниципальный контроль в г. Томске Томской области: <http://admin.tomsk.ru/pgs/6k5>; муниципальный контроль в Змеиногорском районе Алтайского края: <http://администрация-города-змеиногорска.рф/ekonom/munkontrol/zemelnikontrol/106-2013-03-25-07-17-10.html>

² См. Муниципальный контроль в г. Горно-Алтайске Республики Алтай <http://gornoaltaysk.ru/vlast/otdely-i-upravleniya/mu-upravlenie-po-imushchestvu-i-zemelnym-otnosheniyam/>; муниципальный контроль в г. Красноярске Красноярского края <http://www.admkrsk.ru/citytoday/municipal/Pages/MynKontrol.aspx>; муниципальный контроль в г. Абакане, Республика Хакасия/<http://xn--j1aqbj.xn--80aaac0ct.xn--p1ai/control.html>; муниципальный контроль в Ачинском районе Красноярского края: <https://ach-rajon.ru/admrajon/mupkontrol/>; муниципальный контроль в Асиновском городском поселении Томской области: http://www.gorodasino.ru/content/municipalnyj_zhilishhnyj_kontrol; муниципальный контроль в Курьинском районе Алтайского края: https://www.kurya.ru/?id_razd=1291; муниципальный контроль в Боготольском районе Красноярского края: <http://www.bogotol-r.ru/munkontrol/gradkontrol/>; муниципальный контроль в Куйтунском

нием муниципальных образований, входящих в Иркутскую область, Омскую область и в Республику Тыва. Третьим видом осуществляемого контроля является финансовый контроль¹, который осуществляется в Алтайском и Красноярском краях, в Кемеровской и Томской областях, в Республике Хакасия.

В Иркутской области муниципальные образования осуществляют контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог², в Омской области предусмотрено осуществление лесного контроля³.

Иные виды контроля муниципальных образований в рассматриваемых субъектах РФ не осуществляют.

В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования, в некоторых предусмотрен специальный отдел по контролю (Майминский район Республики Алтай, город Иркутск Иркутской области, Братский район Иркутской области, город Кемерово Кемеровской области, город Красноярск Красноярского края, город Омск Омской области, Горьковский район Омской области, город Томск Томской области, город Кызыл Республики Тыва).

Полномочия по муниципальному контролю возлагаются на должностных лиц. Так, в Чебулинском районе Кемеровской области данное полномочие осуществляет заместитель главы района по экономике и финансам; в Кемеровском районе Кемеровской области⁴ полномочия исполняют начальники отделов управления по имуществу и жизнеобеспечению администрации. В ряде субъектов РФ функции по контролю осуществляют специалисты — муниципальные служащие

районе Иркутской области <http://иркутское-адм.рф/documents/239.html>; муниципальный контроль в Чебаковском сельсовете Новосибирской области: <http://www.chebaki.ru/administration/munkontrol>

¹ Муниципальный контроль в Ачинском районе Красноярского края: <https://ach-rajon.ru/admrjon/mupkontrol/>; муниципальный контроль в г. Абакане, Республика Хакасия: <http://xn--jlaqbj.xn--80aaac0ct.xn--p1ai/control.html>; муниципальный контроль в г. Барнауле Алтайского края http://barnaul.org/committee_information/komitet-po-fizicheskoy-kulture-i-sportu-goroda-barnaula/inaya-informatsiya-o-deyatelnosti-komiteta-sport/karta-vnutrennego-finansovogo-kontrolya.html?sphrase_id=324135; муниципальный контроль в Кемеровском муниципальном районе Кемеровской области: <http://www.akmrko.ru/str/upr/otdmk.php>.

² Муниципальный контроль в г. Иркутске Иркутской области: <https://admirk.ru/municipal/Pages/Osushhestvlenie-municipalnogo-kontrolja-za-obespecheniem-sohrannosti-avtomobilnyh-dorog-mestnogo-znachenija.aspx>.

³ Муниципальный контроль в г. Омске Омской области: <http://admomsk.ru/web/guest/government/divisions/uap/control>.

⁴ Муниципальный контроль в Кемеровском районе Кемеровской области: <http://www.akmrko.ru/str/upr/otdmk.php>.

(например, Загорское сельское поселение Кемеровской области¹, Асиновское городское поселение Томской области²). В одном из субъектов (например, Шубинский сельсовет Барабинского района Новосибирской области³) функции по муниципальному контролю возложены на муниципального жилищного инспектора.

Порядок проведения муниципального контроля изложен в административных регламентах муниципальных образований; в докладах о проведении муниципального контроля муниципальные образования отмечают, что контроль проводится эффективно. Исключение составляет Республика Алтай ((например, Артыбашевское сельское поселение). Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования «Артыбашское сельское поселение» проводится неэффективно).

Санкции по итогам проведения муниципального контроля установлены в законодательстве РФ, к которому отсылают муниципальные правовые акты.

2.9. Дальневосточный федеральный округ

Дальневосточный федеральный округ объединяет 11 субъектов РФ: республики Бурятия, Саха (Якутия); Чукотский автономный округ, Еврейскую автономную область, Забайкальский, Хабаровский, Приморский и Камчатский края; Сахалинскую, Магаданскую и Амурскую области.

Проанализировав доклады о состоянии муниципального контроля в 11 субъектах РФ, входящих в Дальневосточный федеральный округ, были выявлены следующие тенденции в правовом регулировании ими муниципального контроля.

Во всех субъектах РФ органами местного самоуправления осуществляется муниципальный контроль. В Амурской и Магаданской областях, в Приморском крае, в Республике Саха (Якутия) издаются ежегодные сводные доклады о состоянии муниципального контро-

¹ Муниципальный контроль в Загорском сельском поселении Кемеровской области: <http://zagorskoe-nk.ru/gradostroitelstvo/administrativnye-reglamenty.html>.

² Муниципальный контроль в Асиновском городском поселении Асиновского района Томской области: http://www.gorodasino.ru/content/F_kontrol.

³ Муниципальный контроль в Шубинском сельсовете Барабинского района Новосибирской области: <http://shubinskoye.ru/administration/munickontrol.html>.

ля в субъекте¹. Согласно указанным докладам муниципальный контроль на территории каждого субъекта осуществляется эффективно. При этом, так же как и в остальных субъектах РФ исследуемого федерального округа, органы местного самоуправления осуществляют лишь несколько видов муниципального контроля. В остальных субъектах РФ обобщающие доклады отсутствуют в публичном доступе, при этом в каждом муниципальном образовании публикуются доклады о состоянии муниципального контроля, принят ряд муниципальных правовых актов.

По результатам проведенного анализа муниципальных актов в пяти муниципальных образованиях каждого субъекта, в том числе столицы субъекта (городского округа), об осуществлении органами местного самоуправления муниципального контроля было выявлено, что большинством муниципальных образований исследуемых субъектов РФ осуществляется полномочие по земельному контролю². Исключение

¹ Сводный доклад об осуществлении на территории Амурской области муниципального контроля уполномоченными органами местного самоуправления за 2017 год: <http://www.amurcult.ru/deyatelnost/informatsiya-o-kontrolnykh-meropriyatiyakh/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-kontrolya-ministerstvom-kultury-i-arkhivnogo-dela-oblast/>; доклад об осуществлении муниципального жилищного контроля в Магаданской области за 2017 год: <https://gji.49gov.ru/activities/reports/>; доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Приморском крае за 2017 год: <https://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/offices/share-building-supervision/otkrytye-dannye/doklad-ob-osushchestvlenii-gosudarstvennogo-stroitel'nogo-nadzora-v-sootvetstvii-s-postanovleniem-pra/>.

² Муниципальный контроль в Хабаровском муниципальном районе Хабаровского края [https://khabrayon.ru/?q=deyatelnost/informirovanie/municipalnyy-kontrol/%20plan-provedeniya-planovykh-proverok-grazhdan-v-celyah-inventarizacii-zemel-selskohozyaystvennogo](https://khabrayon.ru/?q=deyatelnost/informirovanie/municipalnyy-kontrol/%20plan-provedeniya-planovykh-proverok-grazhdan-v-celyah-inventarizacii-zemel-selskohozyaystvennogo;); муниципальный контроль в городе Хабаровске: https://www.khabarovskadm.ru/districts/Central/LandUse/index.php?type=special&ELEMENT_ID=742803; муниципальный контроль в Свободненском районе Амурской области: https://www.svobregion.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2632&Itemid=224; муниципальный контроль в городе Райчихинском Амурской области: <http://xn----7sbyadipfmql9bya.xn--p1ai/municipal-nyy-zemel-nyy-kontrol.html>; муниципальный контроль в городе Амурске Амурской области: http://www.amursk.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2185&Itemid=280; муниципальный контроль в Окинском районе Республики Бурятия: <http://egov-buryatia.ru/oka/deyatelnost/informatsiya-o-rezultatakh-provedennykh-proverok/>; муниципальный контроль в МО ГП Поселок Таксимо Республики Бурятия: <http://taksimo.org/index.php/administratsiya/munitsipalnyy-kontrol/1390-administrativnyy-reglament-osushchestvleniemunitsipalnogo-zemelnogo-kontrolya-na-territorii-munitsipalnogo-obrazovaniya-gorodskoe-poselenie-poselok-taksimo>; муниципальный контроль в городе Чите Забайкальского края: <http://docs.cntd.ru/document/446603836>; муниципальный контроль в Агинском районе Забайкальского края: <http://aginskmr.ru/administratsiya/munitsipalnyy-kontrol/munitsipalnyy-zem-kontrol.php?special=changeOn>; муниципальный контроль в МО ГП Новоорловск Забайкальского края: <http://новоорловск.рф/svedeniya-o-rukovoditelyah-gosudarstvennogo-organa.html>; муниципальный контроль в городе Петропавловске-Камчатском Камчатского края: <http://pkgo.ru/about/administration/struktura/kontrolnoe-upravlenie/perechen-vidov-munitsipalnogo-kontrolya.php>; муниципальный контроль в Быстринском муниципальном районе Камчатского края: <http://essobmr.ru/articles/zemelnye-otnosheniya/zemelnyi-kontrol>; муниципальный контроль в городе Владивостоке

составляют муниципальные образования Республики Бурятия, Магаданской области, Чукотского автономного округа, которые не указали данный вид контроля в своих актах. Также в четырех из 11 исследуемых субъектах РФ осуществляется жилищный контроль (Магаданская область, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область, Чукотский автономный округ).

В Чукотском автономном округе осуществляется финансовый контроль,¹ в Республике Бурятия установлен единственный вид контроля — лесной².

Иные виды контроля муниципальные образования в рассматриваемых субъектах РФ не осуществляют.

В большинстве муниципальных образований полномочия по осуществлению муниципального контроля возложены на администрацию муниципального образования, в некоторых предусмотрен специальный отдел по контролю (город Благовещенск Амурской области, город Улан-Удэ Республики Бурятия, Октябрьский район Республики Бурятия, город Биробиджан Еврейской автономной области, город Чита Забайкальского края, город Петропавловск-Камчатский Камчатского

Приморского края: http://old.vlc.ru/life_city/architecture_and_construction/munitsipalnyy-kontrol/; муниципальный контроль в Кировском муниципальном районе Приморского края: <http://kirovsky-mr.ru/administration/munitsipalnyy-kontrol/>; муниципальный контроль в городе Якутске Республики Саха (Якутия): <https://xn--j1aau4e.xn--p1ai/about/upravlenie-munitsipalnogo-kontrolya/>; муниципальный контроль в МО Борогонский Наслег Республики Саха (Якутия): http://old.sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2016_03/118/Положение%20использования%20земель%20МО.docx; муниципальный контроль в городе Южно-Сахалинске Сахалинской области: <http://yuzhno-sakh.ru/dirs/2482>; муниципальный контроль в Корсаковском городском округе Сахалинской области: <http://sakh-korsakov.ru/files/?13184>; муниципальный контроль в городе Биробиджане Еврейской автономной области: <http://docs.cntd.ru/document/440585433>; муниципальный контроль в Теплоозерском городском поселении Еврейской автономной области: http://www.teploozersk.eao.ru/about/munitsipalnyy_kontrol/; муниципальный контроль в городе Анадырь Чукотского автономного округа: <https://anadyr-mr.ru/admin/control-mun/perechen/files/perechen-vidov-mun-kontrol.pdf>; муниципальный контроль в городе Магадане Магаданской области: <http://docs.cntd.ru/document/441586891>; муниципальный контроль в Сусуманском районе Магаданской области: http://susumanskiy-rayon.ru/media/project_mo_177/19/2f/45/2b/57/fd/reglament-zemelnyij-kontrol.doc.

¹ См.: муниципальный контроль в городском округе Анадырь Чукотского автономного округа: <https://novomariinsk.ru/system/resources/W1siZiIsIjIwMTcvMDQvMTIvMDJfNDVfNTJfNTI1X3BvbG96aGVuaWVfb2Jfb3RkZWxlX2I1bmljaXBhbG5vZ29fa29udHJvbHlhX2lfYW5hbGl6YV9hZG1pbmlldzHjY2lpX2dvX2FuYWR5ci5kb2N4IiIld/polozhenie%20ob%20otdele%20municipalnogo%20kontrolya%20i%20analiza%20administracii%20go%20anadyr.docx>; муниципальный контроль в городском округе Эгвекинот Чукотского автономного округа: <http://эгвекинот.рф/msu/administratsiya-iultinskogo-munitsipalnogo-rajona-chukotskogo-avtonomnogo-okruga/>.

² Лесной контроль на территории городского округа Улан-Удэ Республики Бурятия: <http://docs.cntd.ru/document/446260417>.

края, Тенькинский городской округ Магаданской области, город Магадан Магаданской области)¹.

В ряде субъектов РФ функции по контролю осуществляют муниципальные жилищные инспекторы и созданы отделы муниципальной жилищной инспекции (город Анадырь Чукотского автономного округа, город Якутск Республики Саха (Якутия), город Чита Забайкальского края)². В Магаданской области полномочия по жилищному контролю возложены на Государственную жилищную инспекцию Магаданской области³.

Порядок проведения муниципального контроля изложен в административных регламентах муниципальных образований; в докладах о проведении муниципального контроля муниципальные образования отмечают, что контроль проводится эффективно⁴.

Санкции по итогам проведения муниципального контроля установлены в законодательстве РФ, к которому отсылают муниципальные правовые акты.

¹ Отдел муниципального контроля в городе Биробиджане Еврейской автономной области: <http://www.biradm.ru/msu/meriya/struktura/otdel-munitsipalnogo-zhilishchnogo-kontrolya/>; Отдел муниципального контроля городского округа Анадырь в Чукотском автономном округе: <https://novomariinsk.ru/system/resources/W1siZiIsIjIwMTcvMDQvMTIvMDJfNDVfNTJfNTI1X3BvbG96aGVuaWVfb2Jfb3RkZWxlX2l1bmljaXBhbG5vZ29fa29udHJvbHlhX2lfYW5hbGl6YV9hZG1pbmlzdHJhY2lpX2dvX2FuYWR5ci5kb2N4I1Ild/polozhenie%20ob%20otdel%20municipalnogo%20kontrolya%20i%20analiza%20administracii%20go%20anadyr.docx>; муниципальный контроль в городе Райчихинском Амурской области/<http://xn----7sbyadipfmlq9bya.xn--p1ai/uslugi/227.html>.

² Муниципальный контроль Жилищной инспекцией в городе Якутске Республики Саха (Якутия) <https://якутск.рф/about/Положение%20о%20муниципальном%20жилищном%20контроле.pdf>. муниципальный контроль Жилищной инспекцией в городе Чите Забайкальского края: <http://xn--c1aeibjqfkc2d3f.xn--80aaaac8algecbgbc3fl0q.xn--p1ai/vidy-nadzora-i-kontrolya/jilishchnyy-nadzor/municipalnyy-jilishchnyy-kontrol/>.

³ Муниципальный контроль Жилищной инспекцией в Магаданской области: <http://docs.cntd.ru/document/460502380>.

⁴ Муниципальный контроль в городе Биробиджане Еврейской автономной области: <http://docs.cntd.ru/document/440585433>; муниципальный контроль в городе Магадане Магаданской области: <http://docs.cntd.ru/document/441586891>; муниципальный контроль в городе Чите Забайкальского края: <http://docs.cntd.ru/document/446603836>.

ГЛАВА 3. РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе

3.1.1. Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)

Анализ судебной практики в сфере осуществления муниципально-го финансового контроля (контроля за исполнением муниципального бюджета) показал ее противоречивость и неоднозначность, выявлено различное толкование судами норм законодательства и комплекс проблем осуществления данного вида муниципального контроля. Только за период с 2017 по декабрь 2018 года судами общей юрисдикции по этому виду контроля принято более 21 000 решений и приговоров¹.

В части правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования, осуществляющего муниципальный финансовый контроль, отмечаются следующие позиции:

— судами² признается незаконным бездействие представительного органа муниципального образования, выразившееся в неприня-

¹ См.: Приговор Ангарского городского суда Иркутской области от 27.02.2017 по делу №1-195/2017, Приговор Биробиджанского районного суда Еврейской автономной области от 22.09.2017 по делу №1-11/2017; Приговор Нижневартовского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26.02.2018 по делу №1-38/2018.

² См.: Решение Ильинского районного суда Пермского края от 15.12.2017 г. по делу №2А-460/2017; Решение Оренбургского районного суда Оренбургской области от 16.05. 2018 г. по делу №2А-1253/2018; Решение Качканарского городского суда Свердловской области от 15.10.2017 г. по делу №2-303/2017.

тии мер по созданию контрольно-счетного органа, предусмотренного уставом муниципального образования;

— суды¹ признают законным непринятие представительным органом муниципального образования мер по созданию контрольно-счетного органа, если данный орган не предусмотрен уставом муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования включен в перечень органов, составляющих структуру органов местного самоуправления, но из норм ст. 34 и абз. 3 ч. 8 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ следует, что его наличие не является обязательным. Суды считают, что создание контрольно-счетного органа муниципального образования является не правом, а обязанностью муниципального образования только в том случае, если создание такого органа предусмотрено уставом муниципального образования².

Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» также не содержит норм, которые указывали бы на обязательность формирования контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании. Из смысла указанного Закона следует, что отсутствие контрольного органа в структуре органов местного самоуправления не означает, что в соответствующем муниципальном образовании отсутствует возможность для создания системы внешнего финансового контроля. Нормы Бюджетного кодекса РФ предусматривают, что представительные органы муниципальных образований рассматривают и утверждают бюджеты и отчеты об их исполнении, осуществляют последующий контроль за исполнением бюджетов, формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджетов, а также в нем закреплено право на создание контрольных органов в структуре представительных органов муниципальных образований. Таким образом, как представительные органы муниципаль-

¹ См.: Решение Сланцевского городского суда Ленинградской области от 21.07.2017 г. по делу № 2А-583/2017, Решение Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 11.07.2017 г. по делу № 12-64/2017; Решение Коркинского городского суда Челябинской области от 17.03.2017 г. по делу № 2-289/2017.

² См., например: Решение Оренбургского районного суда от 16.05.2018 по делу № 2А-1254/2018; Решение Киселевского городского суда Кемеровской области от 16.02.2017 по делу № 2А-133/2017; Решение Кольского районного суда Мурманской области от 12.02.2018 по делу № 2-13/2018.

ных образований, так и их собственные контрольные органы также можно отнести к органам, осуществляющим определенные функции муниципального финансового контроля¹.

Частью 3.1 ст. 1 Федерального закона №294-ФЗ определен перечень видов государственного контроля (надзора), к которым не применяются его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок. К таким видам государственного контроля (надзора) отнесен «контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере», который включает муниципальный финансовый контроль, причем как внутренний, так и внешний.

Но в ч. 3.1 вышеназванной статьи указаны виды государственного контроля (надзора) (т.е. федерального и регионального уровней), муниципальный вид контроля формально не подпадает под эту норму.

В ходе анализа применения судами норм права при рассмотрении дел, связанных с проведением контрольно-счетными органами муниципальных образований контрольных мероприятий, а именно судебной практики по вопросу применения судами норм Федерального закона №294-ФЗ, было выявлено, что указанные недостатки правового регулирования привели к отсутствию единой позиции у судов. Верховный суд РФ и некоторые суды считают, что контрольно-счетные органы муниципальных образований, являющиеся органами внешнего муниципального финансового контроля, обязаны осуществлять контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере в соответствии с требованиями Федерального закона №294-ФЗ². Но также существует практика, в которой и Верховный суд РФ, и суды придерживаются противоположной позиции: действующее законодательство не предусматривает обязанность контрольно-счетного органа при проведении проверки

¹ См.: Решение Сакмарского районного суда Оренбургской области от 15.02.2018 по делу №2(2) А-268/2018, Решение Волховского городского суда Ленинградской области от 06.02.2018 по делу №12-10/2018, Решение Ильинского районного суда Пермского края от 07.12.2017 по делу №2А-459/2017, Решение Читинского районного суда Забайкальского края от 30.03.2017 по делу №2А-664/2017, Решение Усть-Илимского городского суда Иркутской области от 26.12.2017 по делу №2А-2712/2017.

² См.: Определения ВС РФ от 26.11.2015 №303-КГ15-11543 по делу №А24-4634/2014; от 28.02.2017 №304-КГ17-674 по делу №А75-522/2016; от 28.02.2017 №304-КГ17-677 по делу №А75-1701/2016; Решение АС Пензенской области от 21.10.2015 по делу №А49-7204/2015; Постановление АС Дальневосточного округа от 15.07.2015 №ФОЗ-2051/2015; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.07.2015 по делу №А12-7236/2015; Постановления АС СЗО от 18.10.2016 №Ф07-8624/2016 по делу №А44-9036/2015; АС ЗСО от 30.11.2016 №Ф04-4894/2016 по делу №А75-1701/2016; от 25.11.2016 №Ф04-4907/2016 по делу №А75-522/2016.

в рамках внешнего муниципального контроля руководствоваться положениями Федерального закона №294-ФЗ¹.

В целях анализа данного вопроса представляет интерес позиция Арбитражного суда Западно-Сибирского округа, отменившего постановлением от 22.06.2017 решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 09.12.2016 по делу №А75-11066/2016, оставленное без изменения постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 10.03.2017, указав на ошибочность выводов судов двух инстанций о том, что законность проверки контрольно-счетным органом муниципального образования определяется в том числе соблюдением требований и норм, предусмотренных положениями Федерального закона №294-ФЗ, поскольку нормы названного закона следует рассматривать во взаимосвязи между собой и иными законодательными актами, учитывая при этом статус объекта муниципального финансового контроля.

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа указал, что судами обеих инстанций не учтено, что основанием применения Федерального закона №294-ФЗ к конкретному виду контроля является отнесение его к вопросу местного значения, что следует из п. 4 ст. 2 указанного Федерального закона. Из анализа положений гл. 3 Федерального закона №131-ФЗ следует, что внешний муниципальный финансовый контроль к вопросам местного значения не отнесен. Суды, исходя из анализа ст. 17.1, 34, 38 Федерального закона №131-ФЗ, сделав вывод, что контрольно-счетные органы осуществляют один из видов муниципального контроля, не учли основных признаков муниципального контроля, порядок осуществления которого регулируется Федеральным законом №294-ФЗ. Позиция Арбитражного суда Западно-Сибирского округа подтверждена определением Верховного суда Российской Федерации от 05.10.2017 об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании.

В ходе анализа судебной практики по делам об оспаривании представлений контрольно-счетных органов отмечен противоречивый подход судов к толкованию правовой природы представления, что негативно отражается на эффективности его исполнения. Некоторые ар-

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 05.10.2017; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.06.2017 по делу №А75-11066/2016; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.07.2016 по делу №А44-9036/2015; Решение АС Красноярского края от 16.12.2014 по делу №А33-18345/2014.

битражные суды приходят к выводу об отсутствии у представления признаков, присущих ненормативному правовому акту, и соответственно невозможности его обжалования в порядке гл. 24 АПК РФ¹. Противоположная позиция некоторых судов заключается в том, что представление признается ненормативным правовым актом, который содержит обязательные к исполнению требования, нарушает права и законные интересы, следовательно, обжалование которого возможно в порядке гл. 24 АПК РФ².

В процессе рассмотрения судами дел об оспаривании представлений, направляемых объектам контроля по окончании контрольного мероприятия, в части предложений, содержащихся в них, особое внимание обращено как на существо предложений, так и на их форму, поскольку требования должны быть конкретными и исполнимыми, соответствовать закону. Судебная практика по этому вопросу сложилась в 2012–2013 годах.

Арбитражный суд Пермского края Решением по делу №А50-19059/2012 предписание контрольно-счетного органа муниципального образования признал незаконным, так как предписание не содержит точных указаний на нарушенные нормы права и четкого описания в тексте существа вмененного нарушения, а также имеются нарушения правил надлежащего оформления предписания, поскольку вместо направления его в адрес проведенной организации оно было направлено главе муниципального образования. Суд апелляционной инстанции решение суда первой инстанции отменил, сделал вывод о том, что, несмотря на указание в предписании о направлении его копии в адрес истца, требования предписания были адресованы администрации муниципального образования, следовательно, права и законные интересы истца не нарушены. Суд кассационной инстанции оставил принятое решение без изменения.

¹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.02.2011 по делу №А74-2588/2010; Решение АС Московской области по делу №А41-6146/15; Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24.07.2012 №06АП-3191/12.

² Определение Верховного суда РФ от 25.12.2015 №309-КГ15-18071; Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2018 г. по делу №А83-325/2017; Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 22 марта 2018 г. по делу №А63-15164/2017; Решение Арбитражного суда Ивановской области от 27 апреля 2018 г. по делу №А17-3948/2017; Решение АС Мурманской области от 16.02.2016 по делу №А42-8346/2015; Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 07.06.2016 по делу №А42-8346/2015; Решение от 10.05.2016 АС Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 02.08.2016 по делу №А75-1701/2016.

По вопросу оспаривания актов о результатах контрольных мероприятий отсутствуют разночтения в понимании судами правовой природы указанного документа и его юридического значения. Суды указывают¹, что акт нельзя признать ненормативным правовым актом, поскольку он не обладает прямым действием и не является обязательным для исполнения, не создает никаких препятствий для деятельности объектов проверки и не возлагает на них никаких обязанностей, а является лишь информативным документом, на который могут быть представлены возражения.

Кроме того, следует отметить, что суды признают незаконным отказ в предоставлении гражданам плана проверок контрольно-счетного органа муниципального образования, так как контрольно-счетный орган — это орган муниципального финансового контроля, осуществляющий свою деятельность на основании планов работы, то есть деятельность органа носит плановый характер².

3.1.2. Муниципальный земельный контроль

Земельный контроль относится к самым часто и регулярно осуществляемым видам муниципального контроля, и за его сохранение в качестве вида муниципального контроля в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле высказались представители всех видов муниципальных образований (см. гл. 4). И это несмотря на отсутствие прямой материальной заинтересованности муниципалитетов в осуществлении этого вида контроля из-за того, что органы местного самоуправления наделены полномочиями только по составлению актов проверок, а вынесение решений об административном правонарушении возложено на территориальные управления органов государственной власти, в связи с чем денежные средства от наложенных по решению этих органов штрафов не поступают в бюджет муниципального образования, на территории

¹ См.: Решение Александровского районного суда Оренбургской области от 24.05.2017 по делу № 2А-211/2017; Решение Ярославского районного суда Ярославской области от 01.12.2017 по делу № 2-1713/2017; Решение Спасского районного суда Приморского края от 12.12.2017 по делу № 2А-1131/2017.

² См.: Решение Нагайбакского районного суда Челябинской области от 30.05.2018 по делу № 2-145/2018; Решение Киржачского районного суда Владимирской области от 07.02.2018 по делу № 2-3/2018; Решение Омутнинского районного суда Кировской области от 27.11.2017 по делу № 2-670/2017; Решение Боготольского районного суда Красноярского края от 08.12.2017 по делу № 2-1253/2017; Решение Бодайбинского городского суда Иркутской области от 10.08.2017 по делу № 2А-531/2017.

которого расположен земельный участок, а штрафы за неисполнение предписаний по ранее вынесенным административным протоколам лишь незначительно пополняют местные бюджеты.

Споры в сфере муниципального земельного контроля многочисленны (более 100 тыс. судебных актов только за период 2015–2018 гг.) и разноаспектны. В рамках одного исследования невозможно дать полную и исчерпывающую картину складывающейся судебной практики, поэтому будут выделены лишь отдельные категории споров, которые иллюстрируют проблемы, возникающие при осуществлении муниципального земельного контроля по причине рассогласованности законодательства, а также споры, по которым можно дать конкретные рекомендации муниципальным служащим, осуществляющим контрольные функции, для исключения конфликтных ситуаций в будущем.

Большие сложности при осуществлении различных видов муниципального контроля возникают именно в связи с отсутствием четкого законодательного отграничения одних видов контроля от других, например муниципального земельного контроля от контроля в сфере благоустройства. В качестве одной из целей муниципального земельного контроля в законодательстве обозначены не только сохранение и рациональное использование земли, но и предотвращение ее самовольного захвата и незаконной застройки, однако это не позволяет однозначно определить, к какому из упомянутых видов контроля относится контроль за самовольной установкой временно размещенных объектов (в том числе нестационарных торговых объектов¹), контроль за объектами самовольного строительства², контроль за самовольным занятием земельных участков под различные цели (например, складирование бытовых отходов³) либо загрязнение земельных участков отходами производства и потребления⁴, самовольным занятием земельных участков⁵.

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 26.11.2015 № 306-ЭС15-12164; Решение Арбитражного суда Московской области от 20.06.2016 по делу № А41-25929/2016.

² См.: Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2018 № 308-ЭС17-22466; Решение Верховного Суда Республики Крым от 17.04.2018 № 21-300/2018.

³ См., например: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2017 № 20АП-6550/2017; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.01.2018 № 02АП-9506/2017; Решение Арбитражного суда Рязанской области от 13.09.2017 по делу № А54-554/2017; Решение Арбитражного суда Костромской области от 31.10.2017 по делу № А31-4909/2017; Решение Идринского районного суда Красноярского края от 01.09.2015 № 12-19/2015 по делу № 12-19/2015.

⁴ См., например: решение Вологодского областного суда от 10.05.2018 № 7А-252/2018; Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 22.02.2018 по делу № А58-6952/2017.

⁵ См.: Решение Арбитражного суда Орловской области от 04.07.2018 по делу № А48-2773/2018.

Поскольку именно муниципальный земельный контроль является самым часто осуществляемым, а если речь идет о поселенческом уровне, то и единственным видом муниципального контроля, на его примере видны все сложности, присущие в той или иной степени и другим, менее распространенным в практике видам контроля:

- согласование плана проведения проверок¹ и проведение внеплановых проверок²;

- уведомление о проведении проверки и доступ к проверяемым объектам (особенно в части земельного и жилищного контроля);

- загруженность муниципальных служащих (последствием этого в том числе является большое количество судебных актов по искам физических и юридических лиц, несогласных с действиями муниципальных служащих, которые по объективным причинам не всегда способны адекватно оценить правомерность своих действий).

Согласно письму Роснедвижимости от 20.07.2005 №ММ/0644 «О взаимодействии органов государственного земельного контроля с органами муниципального земельного контроля» муниципальный земельный контроль осуществляется в форме проверок, проводимых в соответствии с планами работ на основании распоряжений руководителя (заместителя руководителя) органа муниципального земельного контроля, за исключением случаев непосредственного обнаружения муниципальным инспектором достаточных данных, указывающих на наличие нарушения земельного законодательства.

Однако плановые проверки в области земельных отношений неэффективны, так как основанием для включения плановой проверки в ежегодный план является соблюдение земельного законодательства и истечение трех лет со дня окончания проведения последней проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя. При подготовке ежегодного плана проведения плановых проверок невозможно определить, какое юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, когда и где будет самовольно использовать земельный участок без правоустанавливающих документов (т.е. заранее выявить факт нарушения). В утвержденной типовой форме ежегодного плана

¹ См., напр.: Решение Арбитражного суда Кировской области от 09.02.2018 по делу № А28-14361/2017.

² См., напр.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 25.10.2018 по делу № А19-17025/2018; Решение Арбитражного суда Приморского края от 03.05.2018 по делу № А51-24595/2017; Решение Арбитражного суда Московской области от 23.06.2017 по делу № А41-18185/17.

проведения плановых проверок невозможно заполнить графы «основание проведения проверки, дата начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным уведомлением о начале предпринимательской деятельности», так как у органа муниципального контроля не всегда бывают данные документы.

Внеплановые проверки использования земель должны проводиться по определенным основаниям, в частности в случае обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие нарушения требований действующего законодательства по вопросам использования земель или при поступлении от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан информации, свидетельствующей о наличии признаков таких нарушений¹. Если в заявлении руководителя муниципального образования или органа местного самоуправления не содержится сведений о каких-либо нарушениях земельного законодательства, обосновывающих необходимость проведения проверки, оно не может рассматриваться как основание для проведения проверки². В результате проверочные мероприятия, проведенные с привлечением финансовых и кадровых ресурсов муниципального образования, признаются проведенными с нарушением закона, не используются в качестве доказательств совершения административного правонарушения, а лицо не привлекается к административной ответственности и, естественно, не устраняет очевидные с позиций здравого смысла нарушения земельного законодательства. Кроме того, при осуществлении муниципального земельного контроля муниципальное образование несет затраты на содержание специалистов, расходы на канцелярские товары, почтовые услуги, горюче-смазочные материалы и другие расходы, возмещение которых не предусмотрено действующим законодательством ни в случае правомерности и результативности этих мероприятий, ни тем более в случае, когда они проводились с нарушением процедуры проверки и их результаты не могли быть использованы для привлечения к административной ответственности лиц, чья деятельность проверялась в ходе муниципального контроля. Сложность процедуры согласования проведения внеплановых

¹ См.: Решение Волгоградского областного суда от 15.05.2018 №07-506/2018; Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 01.04.2015 по делу № А10-5227/2014.

² См., напр.: Постановление Костромского областного суда от 17.05.2018 №П4А-159/2018; Решение Арбитражного суда Республики Крым от 16.03.2017 по делу № А83-5011/2016.

проверок в рамках муниципального контроля с органами прокуратуры сводит на нет эффективность муниципального контроля в тех случаях, когда необходима оперативная проверка на предмет наличия нарушений, и это характерно для всех видов муниципального контроля, но особенно ярко проявляется на примере земельного¹.

При направлении приказа о проведении проверки земельного законодательства с почтовым уведомлением имеются случаи неявки юридического лица или индивидуального предпринимателя к месту проведения проверки, а проведение проверки в случае отсутствия при ее проведении юридического лица, индивидуального предпринимателя в законодательстве не предусмотрены. Также отсутствует четкий и однозначный перечень возможных способов уведомления субъектов о сроках проверки². Если проверяемое лицо отказывается предоставить доступ к объекту, осуществить проверочное мероприятие в рамках муниципального контроля можно только после получения соответствующего судебного решения.

Совпадение в одном лице собственника и субъекта, осуществляющего муниципальный контроль, в случае осуществления муниципального земельного контроля приводит к тому, что, по мнению судебных органов, о нарушениях права муниципальной собственности на спорные участки, регистрируемые на праве собственности за иными лицами, органы местного самоуправления (собственники) могут и должны узнавать с даты очередной плановой проверки независимо от факта ее проведения³. Такой постулат снижает возможности муниципального образования как собственника по защите своих нарушенных прав, поскольку не всегда оправданно смещает начало течения срока исковой давности по заявлениям об истребовании недвижимого имущества, которое выбыло из владения помимо воли органов местного самоуправления⁴. При этом на уровне муниципалитетов отмечается, что при осуществлении муниципального земельного контроля наибо-

¹ По указанным в ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ основаниям практически невозможно получить согласование прокуратуры на проведение проверки земельного участка даже при явных признаках нарушения — земельный участок используется без правоустанавливающих документов или самовольно занят.

² См.: Решение Верховного суда Республики Дагестан от 15.05.2018 № 21-474/2018.

³ См., напр.: Решение Арбитражного суда Иркутской области от 10.09.2018 по делу № А19-13900/2018; Постановление Московского областного суда от 23.05.2018 № 44Г-129/2018 4Г-696/2018; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 14.05.2018 по делу № А60-8497/2018.

⁴ См.: Определения Верховного суда РФ от 07.11.2018 № 306-ЭС17-15623; от 30.06.2017 № 306-ЭС17-8007.

лее эффективным является гражданско-правовой метод устранения нарушений, а муниципальное образование как собственник имущества вправе потребовать устранения нарушения своих прав без привлечения виновного лица к административной ответственности¹. «В рамках осуществления муниципального земельного контроля существенным является взыскание сумм неосновательного обогащения, данный механизм более эффективно способствует оформлению документов на земельные участки и увеличению налоговой базы местного бюджета»².

Как показывают материалы судебной практики и анкетирования представителей муниципальных образований по вопросам совершенствования, муниципальный земельный контроль является кропотливой постоянной работой, связанной с обследованием, мониторингом, охраной от негативного воздействия земельных участков, территорий, земель сельскохозяйственного назначения, а также строгого соблюдения сроков и иных процедурных требований при выполнении проверок. При колоссальной загруженности муниципальных служащих даже узнать о наличии всех нормативных требований затруднительно, учитывая, что осуществление всех видов муниципального контроля зачастую возложено на одного служащего и является дополнительным к его должностным обязанностям.

Следует отметить, что и к без того широкому перечню обязанностей муниципального служащего, привлекаемого к осуществлению муниципального контроля, органы государственной власти пытаются добавить новые обязанности и привлечь муниципальных служащих к административной ответственности за бездействие. Так, например, на рассмотрение суда поступило обращение государственного инспектора по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ, в отношении начальника отдела земельного контроля. По мнению государственного инспектора, начальник отдела земельного контроля отвечает за работу по предотвращению образования свалок на территории муниципального образования, которую надлежащим образом не исполнил, тем самым допустил несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сбросе, накоплении, использовании, обезвреживании, транспортировании, размещении

¹ Определение Верховного суда РФ от 21.09.2017 № 306-ЭС17-12532.

² Прочитировано предложение одного из респондентов, принимавшего участие в исследовании Центром местного самоуправления вопросов совершенствования законодательства о муниципальном контроле.

и ином обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами. Однако суд пришел к обоснованному выводу о том, что начальник отдела земельного контроля не наделен административно-хозяйственными функциями, не обладает властно-распорядительными полномочиями в отношении организаций, располагающих силами и средствами по ликвидации несанкционированных свалок, а также полномочиями по организации такой работы силами отдела земельного контроля и иных структурных подразделений администрации, и оснований для удовлетворения доводов жалобы не нашел¹.

Системной проблемой является неисполнение предписаний органов муниципального контроля, причем она проявляется во всех видах контроля, но в земельном особенно ярко в связи с частотой и повсеместностью его проведения. Невыполнение предписания органа муниципального контроля влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Такие размеры штрафов приводят к тому, что выявленные в результате муниципального контроля нарушения не устраняются, а цели муниципального контроля не достигаются. В качестве положительного момента в этой ситуации можно отметить то обстоятельство, что судебная практика однозначно отмечает довод о малозначительности административного правонарушения, состоящего в неисполнении предписания органов муниципального контроля, поскольку состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, является формальным; в данном случае угроза охраняемым общественным отношениям заключается не только в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, но и в пренебрежительном отношении юридического лица к исполнению возложенных на него обязанностей по устранению нарушений законодательства, нарушающих права граждан².

¹ Решение Московского областного суда от 12.04.2018 № 21-514/2018.

² См., напр.: Решение Арбитражного суда г. Москвы от 06.06.2018 по делу № А40-74882/18-154-867 и иные решения указанного суда за 2018 г.; Решение Череповецкого областного суда от 27.02.2018 № 12-208/2018.

3.1.3. Муниципальный лесной контроль

Суды однозначно сходятся во мнении о необходимости проведения мероприятий по защите лесов и лесоустройству как об одной из обязанностей муниципалитетов, которые являются субъектами, осуществляющими муниципальный лесной контроль¹.

При отсутствии лесохозяйственного регламента и неведении государственного лесного реестра суды также приходят к выводу об отсутствии мероприятий по проведению муниципального лесного контроля², однако отсутствие разработанного регламента не является препятствием для проведения мероприятий по осуществлению функций лесного контроля³.

По мнению судебных органов⁴, бездействие муниципалитетов в вопросе охраны и защиты лесов создает реальную угрозу потери леса как места отдыха и естественной защиты от загрязнения окружающей среды, приводит к невозможности осуществления надлежащего государственного и муниципального контроля, обеспечения рационального использования, охраны и защиты лесов, в том числе обеспечения мер пожарной безопасности в муниципальных лесах в условиях пожароопасного периода.

Доводы муниципалитетов о том, что какой-либо участок леса не был принят как объект муниципальной собственности, отклоняются. В некоторых случаях суды указывают, что отсутствие принятого лесного участка в муниципальную собственность дополнительно подтверждает бездействие администрации муниципального образования⁵.

¹ Решение Усть-Вымского районного суда Республики Коми от 17.07.2017 по делу № 2-598/2017; Решение Саянского городского суда Иркутской области от 20.06.2017 по делу № 2А-504/2017.

² Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 13.08.2014 по делу № 33-4862/2014; Решение Гайского городского суда Оренбургской области от 12.05.2014 по делу № 33-4862/2014; Определение Приморского краевого суда от 14.04.2014 по делу № 33-3117; Решение Ленинского районного суда г. Владивостока от 10.12.2013 по делу № 33-3117.

³ Решение Смоленского областного суда от 16.05.2018 по делу № 21-203/2018; Решение Белгородского районного суда Белгородской области от 14.05.2018 по делу № 2-1309/2018; Решение Камчатского краевого суда от 08.05.2018 по делу № 21-116/2018; Решение Ленинградского областного суда от 18.04.2018 по делу № 7-367/2018; Решение Верховного суда Республики Хакасия от 02.04.2018 по делу № 3А-102/2018.

⁴ Решение Яйского районного суда Кемеровской области от 27.12.2017 г. по делу № 2-444/2017; Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 01.11.2017 г. по делу № 2-4756/2017; Решение Дивногогорского городского суда Красноярского края от 04.10.2017 г. по делу № 2А-225/2017.

⁵ Решение Пермского краевого суда от 26.02.2018 по делу № 21-201/2018; Решение Бийского городского суда Алтайского края от 21.02.2018 по делу № 2А-973/2018; Решение Бугурусланского районного суда Оренбургской области от 20.02.2018 по делу № 2(3)-94/2018; Решение Чернышевского районного суда Забайкальского края от 14.02.2018 по делу № 12-35/2018.

Таким образом, в решении судов всех инстанций¹ в отношении организации муниципального лесного контроля четко прослеживаются следующие требования, предъявляемые к органам местного самоуправления в рамках осуществления ими лесного контроля:

— проведение лесоустройства, а именно проектирование лесничеств и лесопарков; проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов; проектирование лесных участков; закрепление на местности местоположения границ лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов и лесных участков; таксацию лесов; проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов;

— разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов.

3.1.4. Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения

Осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения предусмотрено для всех видов муниципальных образований в качестве составной части соответствующего вопроса местного значения (п. 5 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Анализ судебной практики позволяет выделить огромное количество решений, вместе с тем большая их часть не относится собственно к муниципальному контролю. Имеющийся массив судебных решений касается:

— привлечения органов местного самоуправления и/или муниципальных и иных организаций к ответственности за ненадлежащее состояние автомобильных дорог (фактически речь идет о государственном контроле)²;

¹ Решение Сургутского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 10.04.2017 г. по делу № 2-2236/2017; Решение Верховного суда Республики Коми от 23.10.2018 г. по делу № 21-296/2018; Решение Ивановского областного суда от 17.04.2018 г. по делу № 21-78/2018.

² Определение Верховного суда РФ от 10.04.2018 № 74-КГ18-1 (Республика Саха (Якутия)); Постановление Верховного суда РФ от 19.03.2018 № 33-АД18-2 (Ленинградская обл.); Определение Верховного суда РФ от 21.02.2018 № 18-КГ17-241 (Краснодарский край); Постановление Верховного суда РФ от 14.02.2017 № 56-АД17-6 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.02.2017 № 56-АД17-7 (Приморский край); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.06.2018 № Ф02-2353/2018 по делу № А19-9883/2017 (Иркутская область); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.04.2018 № Ф09-1516/18 по делу № А50-8495/2017 (Пермский край).

— исследования объема полномочий органов местного самоуправления, в том числе в связи с заключаемыми соглашениями о передаче полномочий¹;

— споров антимонопольных органов с органами местного самоуправления о нарушении законодательства о конкуренции при создании муниципальных организаций, которым передаются дорожные сети и иная инфраструктура с соответствующим финансированием и муниципальным заданием²;

— перечня объектов, которые могут или должны находиться в муниципальной собственности и относятся к категории автомобильных дорог местного значения (проезд по придомовой территории; часть шлюза или плотины; проезд по территории садовых товариществ, частных земельных участков и т. п.; бесхозные дороги; дорога, проходящая по территории поселка, но не находящаяся в муниципальной собственности, и др.)³.

¹ Определение Конституционного суда РФ от 09.11.2017 № 2516-О; Апелляционное определение Верховного суда РФ от 20.06.2018 № 91-АПГ18-2 (Псковская область); Апелляционное определение Верховного суда РФ от 21.03.2018 № 57-АПГ18-1 (Липецкая обл.); Апелляционное определение Верховного суда РФ от 12.04.2017 № 51-АПГ17-3 (Алтайский край); Определение Верховного суда РФ от 09.02.2017 № 13-АПГ16-4 (Тамбовская обл.); Определение Верховного суда РФ от 25.09.2013 № 18-КГ13-66 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.11.2017 № Ф07-11594/2017 по делу № А13-138/2017 (Вологодская обл.).

² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14.12.2016 № 09АП-52273/2016 по делу № А40-60430/16 (Московская обл.); Постановление ФАС Центрального округа от 25.06.2014 по делу № А36-5529/2013 (Липецкая обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.08.2016 № Ф01-3248/2016 по делу № А11-8269/2015 (Владимирская обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.07.2015 № Ф01-2384/2015 по делу № А28-13260/2014 (Кировская обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.12.2014 № Ф01-4847/2014 по делу № А38-714/2014 (Республика Марий Эл); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.03.2017 № Ф09-956/17 по делу № А50-6253/2016 (Пермский край); Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 09.12.2016 № Ф06-15642/2016 по делу № А57-26375/2015 (Саратовская обл.).

³ Определение Конституционного суда РФ от 09.11.2017 № 2516-О; Определение Верховного суда РФ от 14.08.2013 № 67-КГПР13-8 (Новосибирская обл.); Определение Верховного суда РФ от 19.12.2012 № 33-АПГ12-5 (Ленинградская обл.); Определение Верховного суда РФ от 28.03.2012 № 33-АПГ12-1 (Ленинградская обл.); Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.09.2018 № Ф04-3652/2018 по делу № А03-14273/2017 (Алтайский край); Постановление Арбитражного суда Московского округа от 29.03.2018 № Ф05-3047/2018 по делу № А41-74098/2016; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.03.2018 № Ф05-20156/2017 по делу № А40-196676/2016; Постановление федерального арбитражного суда Московского округа от 20.02.2013 по делу № А41-18056/11; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.06.2017 № Ф10-2149/2017 по делу № А35-7166/2016 (Курская обл.); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 08.02.2018 № Ф02-254/2018 по делу № А19-4169/2017 (Иркутская обл.); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 28.03.2018 № Ф08-1094/2018 по делу № А32-14652/2017 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21.07.2016 № Ф01-2508/2016 по делу № А29-8077/2015 (Республика Коми).

Поскольку массив судебных дел, в которых ставится вопрос о привлечении органов местного самоуправления к ответственности, в том числе взыскании убытков или ущерба, действительно огромен (дела инициируются как гражданами, машины которых попали, например, в выбоину или в ДТП, так и органами государственного контроля за безопасностью дорожного движения, а также органами прокуратуры), то следует обратить внимание на позиции судов по вопросу о том, кто является надлежащей ответной стороной.

Но если соответствующий участок дороги не включен в перечень объектов улично-дорожной сети города и не подпадает под действие муниципального контракта на выполнение работ по текущему содержанию объектов улично-дорожной сети (на его содержание не выделено финансирование), то к ответственности следует привлекать орган местного самоуправления, поскольку утверждение перечней объектов благоустройства, закрепление их за подрядчиками и финансирование этих работ относятся к компетенции органов местного самоуправления¹. В противном случае ущерб взыскивается с муниципального учреждения, которому предоставляются субсидии из бюджета на финансовое обеспечение муниципального задания на организацию содержания закрепленных автомобильных дорог общего пользования². Вместе с тем встречаются и иные решения³.

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 09.07.2013 № 3369/13 по делу № А09-7558/2012 (Брянская область).

² Постановление Верховного суда РФ от 14.02.2017 № 56-АД17-6 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.02.2017 № 56-АД17-7 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.01.2017 № 56-АД17-2 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.01.2017 № 56-АД17-1 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.01.2017 № 56-АД16-13 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 13.01.2017 № 56-АД16-12 (Приморский край); Постановление Верховного суда РФ от 01.11.2016 № 56-АД16-9 (Приморский край); Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.07.2017 № Ф10-2681/2017 по делу № А09-3761/2016 (Брянская обл.); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.12.2014 № Ф03-5632/2014 по делу № А59-2235/2014 (Сахалинская обл.); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.10.2014 № Ф03-4397/2014 по делу № А73-87/2014 (Хабаровский край); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.05.2018 № Ф01-1740/2018 по делу № А79-1692/2017 (Республика Чувашия); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.11.2018 № Ф09-7006/18 по делу № А71-15937/2017 (Удмуртская Республика); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2018 № Ф09-5633/18 по делу № А07-27763/2017 (Республика Башкортостан); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.02.2018 № Ф09-8619/17 по делу № А71-17196/2016 (Удмуртская Республика).

³ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 05.12.2017 № Ф02-6451/2017 по делу № А33-1811/2017 (Красноярский край); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.05.2015 № Ф02-2164/2015 по делу № А10-546/2014 (Республика Бурятия); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 04.09.2014

Судебные решения, в которых исследуется деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения, встречаются довольно редко. Незначительное количество судебных дел связано с тем, что, как правило, речь идет об отношениях учредителя в лице соответствующих органов местного самоуправления и созданного муниципального учреждения, — споры, как правило, решаются во внесудебном порядке.

Основной круг вопросов, косвенно фигурирующих в судебных решениях, касается следующих аспектов:

— выявление дорог, которые требуют ремонта (в этом случае большую помощь оказывают органы общественного контроля, обращения граждан и организаций); в дальнейшем органы местного самоуправления должны из всего массива дорог местного значения, требующих ремонта, выделить те, ремонт которых будет осуществлен в плановом периоде, и включить их в соответствующий план работ¹;

— формулирование муниципального задания, выделение финансирования (в последнее время все чаще речь идет о субсидиях, которые являются самостоятельным объектом контрольно-надзорной деятельности)²;

— выполнение соответствующих подрядных работ, проверка их полноты и качества³;

по делу №А10-565/2014 (Республика Бурятия); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 05.08.2014 по делу №А28-16094/2013 (Кировская обл.); Постановление ФАС Уральского округа от 18.07.2014 №Ф09-4688/14 по делу №А50-24148/2013 (Пермский край); Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 16.05.2018 №Ф06-32567/2018 по делу №А57-18517/2017 (Саратовская обл.).

¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 25.09.2017 №Ф02-4278/2017 по делу №А19-646/2016 (Иркутская обл.); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.05.2017 №Ф08-2832/2017 по делу №А32-5918/2016 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.03.2017 №Ф08-683/2017 по делу №А53-12670/2016 (Ростовская обл.); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.11.2014 №Ф08-7560/2014 по делу №А32-35669/2013 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.01.2015 №Ф01-5734/2014 по делу №А11-6970/2013 (Владимирская обл.); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.09.2016 №Ф09-8594/16 по делу №А34-5722/2015 (Курганская обл.).

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2018 №Ф07-4049/2018 по делу №А42-3264/2017 (Мурманская обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.07.2015 №Ф01-2384/2015 по делу №А28-13260/2014 (Кировская обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.01.2015 №Ф01-5734/2014 по делу №А11-6970/2013 (Владимирская обл.); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.12.2014 №Ф01-4847/2014 по делу №А38-714/2014 (Республика Марий Эл); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.11.2018 №Ф09-7006/18 по делу №А71-15937/2017 (Удмуртская Республика).

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.10.2016 №Ф07-7182/2016 по делу №А05-11246/2015 (Архангельская обл.); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.08.2015 №Ф07-5847/2015 по делу №А13-15343/2011 (Вологодская

— обязанность устранить дефекты, возникшие в ходе эксплуатации¹.

Иными словами, в значительном количестве случаев муниципальный контроль сводится к контролю собственника за своим имуществом, входящим в состав муниципальной собственности (если дороги и объекты инфраструктуры передаются муниципальным учреждениям, финансирование их содержания происходит за счет средств местного бюджета); в случае если подрядные работы по результатам соответствующих конкурсов выполняют не только муниципальные учреждения, но и коммерческие организации, органы местного самоуправления все равно проверяют выполнение условий муниципальных контрактов. Фактически вышеописанные отношения относятся к частноправовым и не подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ, регулирующего публично-правовые отношения.

В качестве иллюстрации этого вывода можно привести Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.02.2016 № Ф08-9743/2015 по делу № А32-6714/2015 (Краснодарский край) в котором констатируется, что в контракте предусмотрено, что заказчик вправе самостоятельно либо с привлечением третьих лиц устранить дефекты (недостатки объекта) за свой счет, с последующим возмещением своих расходов на устранение дефектов (недостатков объекта) подрядчиком; в соответствии с контрактом заказчик вправе осуществлять контрольные мероприятия, направленные на обеспечение соблюдения подрядчиком требований по организации эксплуатации автомобильных дорог. При необходимости орган местного самоуправления выдает предписание об устранении нарушения.

В Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.07.2015 № Ф01-2384/2015 по делу № А28-13260/2014 (Кировская область) прямо говорится, что услуги, связанные с содержанием дорог местного значения, являются муниципальной нуждой и могут

обл.); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 21.01.2015 № Ф03-6083/2014 по делу № А73-3524/2014 (Хабаровский край); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11.12.2014 № Ф03-5632/2014 по делу № А59-2235/2014 (Сахалинская обл.); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.10.2014 № Ф03-4397/2014 по делу № А73-87/2014 (Хабаровский край); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 18.05.2018 № Ф01-1740/2018 по делу № А79-1692/2017 (Республика Чувашия); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.10.2018 № Ф09-5633/18 по делу № А07-27763/2017 (Республика Башкортостан); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 07.03.2018 № Ф09-852/18 по делу № А71-1260/2017 (Удмуртская Республика).

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 03.02.2016 № Ф08-9743/2015 по делу № А32-6714/2015 (Краснодарский край).

быть получены муниципальным образованием в порядке, установленном Законом о размещении заказов.

Особенности собственно муниципального контроля исследуются, например, судами, если выявлено причинение ущерба дорожному полотну и выдано предписание о его устранении¹.

Есть и весьма неожиданные решения. Так, в судебном порядке исследовался вопрос о виновности участников ДТП и возмещении пострадавшей стороне ущерба. Одной из причин ДТП явилось отсутствие дорожной разметки и дорожных знаков на проезжих частях. Соответствующим отделом ГИБДД было вынесено предписание в адрес директора Департамента дорожной деятельности и благоустройства города Омска. В суде было установлено, что до данного дорожно-транспортного происшествия в соответствии с актом комплексного обследования и актом комиссионного обследования постоянно действующей комиссией по проведению комплексных проверок состояния автомобильных дорог, расположенных на территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области, действующей на основании постановления мэра города Омска, были установлены эти же самые недостатки². Фактически получается, что правомерное осуществление муниципального контроля не исключает того, что орган местного самоуправления становится объектом государственного контроля; государственный контроль осуществлен до получения результатов осуществления муниципального контроля. Это в определенной степени выхолащивает суть муниципального контроля; налицо дублирование функций.

В Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 29.01.2015 № Ф09-9482/14 по делу № А60-10034/2014 (Свердловская обл.) дается весьма нестандартная трактовка данного вида муниципального контроля, к которому отнесена и обязанность органов местного самоуправления организовать и проконтролировать проведение мероприятий, направленных на приведение в соответствие с требованиями санитарных правил и норм уровней шума, вибрации на территории жилой застройки.

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.08.2018 № Ф08-7154/2018 по делу № А32-26276/2017 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.06.2018 № Ф09-3430/18 по делу № А60-22691/2017 (Свердловская обл.).

² Определение Верховного суда РФ от 27.12.2013 № 50-КГ13-3 (Омская обл.).

3.1.5. Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий

При осуществлении муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий основным предметом судебных разбирательств является вопрос постановки рассматриваемых территорий на кадастровый учет и предоставления сведений о границах, входящих в пределы особо охраняемых природных территорий¹.

По вопросу о том, выполняются ли требования федерального законодательства об обеспечении муниципального контроля, суды² сходятся во мнении, что муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий не может быть признан соответствующим закону без:

- принятия нормативно-правовых актов, устанавливающих режим охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, описывающих цели создания и порядок использования таких объектов,
- определения категории особо охраняемых природных территорий и их границ;
- включения сведений о природных объектах особой охраны в государственный кадастр недвижимости.

Таким образом, по мнению судебных органов³, вследствие отсутствия полноценного муниципального контроля отсутствует полноценная информация о состоянии особо охраняемых природных территорий⁴.

¹ Решение Иловинского районного суда Волгоградской области от 07.02. 2018 по делу № 12-14/2018; Решение Стародубского районного суда Брянской области от 19.04.2017 по делу № 2-176/2017; Решение Комсомольского районного суда Ивановской области от 12.05.2016 по делу № 2а-248/2016; Решение Свердловского районного суда города Костромы от 23.11.2015 по делу № 2-4569/2015.

² Решение Черногорского городского суда Республики Хакасия от 22.11.2017 г. по делу № 2-1835/2017; Решение Александровского городского суда Владимирской области от 09.03.2017 г. по делу № 2А-369/2017; Решение Фрунзенского районного суда г. Владивостока Приморского края от 07.09.2017 г. по делу № 2А-5378/2017.

³ В 2017 году был принят целый ряд решений судов общей юрисдикции (2728 актов), посвященных анализу данного вопроса и установлению вышеизложенной позиции: Решение Черногорского городского суда Республики Хакасия от 22 ноября 2017 г. по делу № 2-1835/2017; Решение Уваровского районного суда Тамбовской области от 18 августа 2017 г. по делу № 2А-781/2017; Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 23 марта 2017 г. по делу № 2-608/2017; Решение Александровского городского суда Владимирской области от 9 марта 2017 г. по делу № 2А-384/2017 и др.

⁴ Решение Черногорского городского суда Республики Хакасия от 22 ноября 2017 г. по делу № 2-1835/2017; Решение Уваровского районного суда Тамбовской области от 18 августа 2017 г. по делу № 2А-781/2017; Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 23 марта 2017 г. по делу № 2-608/2017; Решение Александровского городского суда Владимирской области от 9 марта 2017 г. по делу № 2А-384/2017 и др.

В связи с отсутствием достоверных и полных сведений о географическом положении и границах, имеющихся особо охраняемых природных территорий создаются условия для нарушения правового режима их использования, что может привести к их фактической утрате, к потере эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности, и именно полноценный муниципальный контроль в рассматриваемой сфере позволяет избежать всех возможных проблем¹.

3.1.6. Муниципальный контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов

Правовые основы и порядок осуществления контроля в сфере государственных и муниципальных закупок на законодательном уровне закреплены Федеральным законом от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о закупках), которым в части регламентации контроля в сфере закупок определен новый подход к его институциональным основам, сформирован механизм разрешения противоречий между результатами проверок муниципальных, региональных и федеральных органов контроля, более четко разграничены полномочия органов, осуществляющих контроль как по горизонтали, так и по вертикали. Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов осуществляется по большей части ФАС России.

Однако анализ правоприменительной практики показал, что возникают некоторые вопросы и относительно определения компетенции органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок в соответствии с п. 1 и 3 ч. 1 ст. 99 Закона о закупках. Согласно п. 3 ч. 1, ч. 8 и 9 ст. 99 Закона о закупках органы местного самоуправления муниципального образования, уполномоченные на осуществление внутреннего муниципального финансового контроля в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд и определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, осуществляют контроль в целях установления законности

¹ Решение Ростовского областного суда Ростовской области от 11 января 2018 г. по делу №11-1398/2017.

составления и исполнения местных бюджетов в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с законодательством.

Наиболее проблемными на сегодняшний день являются вопросы наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочиями по контролю в сфере закупок, определенными в соответствии с п. 1 ч. 1, п. 3 ч. 3 ст. 99 Закона о закупках¹.

В соответствии с ч. 3 ст. 99 Закона о закупках контроль в сфере закупок осуществляется в том числе органом местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Полномочия органа местного самоуправления муниципального района, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, могут распространяться на городские и сельские поселения в случае отсутствия органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, в указанных поселениях.

При этом предусмотрено разграничение функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) и функций по осуществлению контроля в сфере закупок, поскольку одни из этих функций являются контрольными, а другие — объектом этого контроля². Совмещение указанных функций одним органом местного самоуправления является неправомерным, за исключением функций государственного заказчика для нужд этого органа. В случае если все существующие органы местного самоуправления осуществляют закупки, возможно создание нового органа, уполномоченного как на осуществление контроля в сфере закупок, так и на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для централизации закупок.

В судебной практике по вопросу объединения функций органа внутреннего муниципального финансового контроля и органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок, Верховным судом РФ сформирован подход, закрепляющий неправомерность совмещения функций по размещению заказов и функций по осуществлению контроля в сфере размещения заказов одним органом исполнительной власти, так как одни из этих функций являются кон-

¹ Это отмечают и органы прокуратуры. См., например, официальную позицию прокуратуры Челябинской области: <http://www.chelproc.ru/muNeit/?id=488>.

² См. разъяснение, содержащееся в письме Минэкономразвития России от 03.07.2015 г. № Д28и-2009.

трольными, а другие — объектом этого контроля¹. Таким образом, совмещение контрольных функций в одном исполнительно-распорядительном органе местного самоуправления возможно только в случае, если местная администрация выступает в качестве заказчика, закупая товары, работы, услуги лишь для обеспечения собственной деятельности (а не для нужд муниципального образования в целом или в части).

Отмечается также, что суды единогласны в том, что соглашение о передаче полномочий органа внутреннего муниципального финансового контроля и контроля в сфере закупок соответствует действующему законодательству, которым запрет на передачу таких полномочий с поселенческого уровня на уровень муниципального образования района не установлен. Кроме того, такое соглашение имеет признаки сделки (договора) и не может оспариваться путем вынесения предписания, имеющего властно-административный характер (например, предписание контрольно-счетного органа)².

Необходимо указать, что имеются разночтения в судебной практике по вопросу возможности возложения функций контроля в сфере размещения заказов на контрольно-счетные органы муниципальных образований. Некоторые суды подтверждают неправомерность возложения функций контроля на контрольно-счетные органы муниципальных образований, так как совмещение функций контрольно-счетного органа по внешнему финансовому контролю, аудиту закупок и контролю в сфере закупок противоречит принципу единства контрактной системы³. Суды признают норму муниципального правового акта о наделении контрольно-счетного органа полномочиями по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов противоречащей требованиям федерального законодательства.

Анализируя положения федерального законодательства в части возможности наделения контрольно-счетных органов функциями по контролю в сфере размещения муниципального заказа, суды приходят к выводу, что возложение на контрольно-счетный орган муниципального образования таких функций противоречит самому понятию

¹ Постановление Верховного суда РФ от 19.09.2012 по делу №6-ПВ12ПР; Определение от 25.09.2013 по делу №64-АПГ-13-8 и др.

² Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 29.11.2017 по делу №33а-4556/2017.

³ См., напр.: решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 12.05.2017 по делу №А10-5583/2016; Решение Советского районного суда города Брянска от 13.05.2015 по делу №2-262 (2015).

контрольно-счетного органа, который является органом внешнего муниципального контроля, и нормам Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ, устанавливающим ограниченный перечень полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования, ни одно из которых (в том числе и пункты 4, 11 части 2 статьи 9) не предусматривает возможности осуществления таким органом функций по контролю в сфере размещения заказов¹.

Но существует противоположная позиция: наделение контрольно-счетного органа муниципального образования полномочиями по осуществлению контроля в сфере размещения муниципальных заказов является законным, так как это не нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц, а также перечень полномочий контрольно-счетного органа, установленный федеральным законом, не является исчерпывающим².

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона о закупках контроль в сфере закупок в пределах их полномочий осуществляют органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Стоит отметить, что в ходе анализа судебной практики по вопросу отсутствия органа внутреннего муниципального финансового контроля в муниципальном образовании прослеживается единогласный подход судов: бездействие муниципального образования по неосуществлению внутреннего финансового контроля признается незаконным, так как осуществление такого вида контроля предусмотрено действующим законодательством, муниципальное образование, таким образом, не исполняет возложенную на него действующим законодательством обязанность по организации осуществления такого контроля, следовательно, данное обстоятельство влечет за собой нарушение интересов муниципального образования, препятствует достижению в том числе цели предотвращения коррупции и иных злоупотреблений в данной сфере³.

¹ Решение Крыловского районного суда Краснодарского края от 18.01.2013 по делу № 2-11/2013 (2-604/2012), Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 12.03.2013 по делу № 33-5653/2013, Решение Ленинградского районного суда Краснодарского края от 24.08.2012 по делу № 2-1056/2012, Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 15.11.2012 по делу № 33-22833/2012.

² Решение Темрюкского районного суда Краснодарского края от 29.11.2012; Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 07.02.2013 по делу № 33-2649/2013.

³ Апелляционное определение Челябинского областного суда от 20.12.2016 по делу № 11а-18208/2016; Апелляционное определение Челябинского областного суда от 20.12.2016 по делу № 11а-18214/2016.

3.1.7. 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

В июле 2017 года в часть 1 ст. 14 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ был добавлен пункт 4.1, предусматривающий 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»¹. Иными словами, данный вид контроля является частью вопроса местного значения.

В п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О теплоснабжении» также говорится об осуществлении в ценовых зонах теплоснабжения после окончания переходного периода муниципального контроля 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.

Поскольку нормы приняты недавно и формально должны применяться после окончания переходного периода, то судебная практика в части осуществления данного вида муниципального контроля отсутствует. Вместе с тем вышеназванные нормы законов используются для усиления позиции при решении вопросов, возникающих при осуществлении государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Так, суды понуждают органы местного самоуправления:

— обеспечить регистрацию, принять в состав муниципальной собственности сети теплоснабжения²;

¹ Федеральный закон от 29.07.2017 № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

² Решение Ясненского районного суда Оренбургской области от 15.02.2018 по делу № 2(1)-83/2018.

— произвести демонтаж не эксплуатируемого участка теплотрассы¹;
организовать выполнение работ по замене ветхих участков сетей центрального отопления и ветхих участков сетей горячего водоснабжения²;

— обеспечить теплоснабжение жилых домов³;

— привести устав муниципального образования в соответствие с нормами федерального законодательства⁴.

Есть примеры того, что данные нормы рассматриваются и как одно из оснований досрочного прекращения полномочий главы местной администрации⁵.

3.2. Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения

3.2.1. Муниципальный контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства⁶

Судебная практика по спорам, связанным с осуществлением муниципального жилищного контроля, еще богаче, чем по спорам, связанным с контролем в сфере благоустройства, в правовых базах по запросу «муниципальный жилищный контроль» находится около 100 тыс. судебных

¹ Решение Ванинского районного суда Хабаровского края от 27.09.2018 по делу № 2А-730/2018~М-706/2018.

² Апелляционное определение Камчатского краевого суда от 19.04.2018 по делу № 33а-915/2018; Решение Центрального районного суда города Новокузнецка от 29.09.2017 по делу № 2-4117/2017~М-3446/2017; Решение Дзержинского районного суда города Волгограда от 31.08.2017 по делу № 2-11190/2017~М-8732/2017.

³ Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 13.12.2017 по делу № 2А-203/2017~М-195/2017; Решение Киселевского городского суда Кемеровской области от 12.02.2018 по делу № 2-200/2018(2-2261/2017;)-М-2172/17; Апелляционное определение Владимирского областного суда от 16.01.2018 по делу № 33-42/2018(33-4930/17;); Решение Муромского городского суда Владимирской области от 26.09.2017 по делу № 2-1064/2017~М-890/2017.

⁴ Решение Кумторкалинского районного суда Республики Дагестан от 05.02.2018 по делу № 2А-53/2018~М-24/2018; Решение Кумторкалинского районного суда Республики Дагестан от 05.02.2018 по делу № 2А-52/2018~М-25/2018; Решение Красноярского краевого суда от 06.09.2018 по делу № 3А-385/2018.

⁵ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 03.07.2018 по делу № 33-1938/2018; Решение Ханты-Мансийского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26.04.2018 по делу № 2А-2079/2018~М-1919/2018.

⁶ Для удобства восприятия далее по тексту этот вид муниципального контроля будет именоваться муниципальным жилищным контролем.

актов. Ввиду невозможности составления исчерпывающего обзора судебной практики по данной категории дел, будут выбраны лишь некоторые, наиболее рельефно показывающие проблемы, возникающие при осуществлении муниципального жилищного контроля, либо те, по которым можно дать практические рекомендации для муниципальных служащих, осуществляющих муниципальный жилищный контроль, в целях предотвращения совершения ими административных правонарушений.

В соответствии со ст. 20 ЖК РФ под муниципальным жилищным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных в отношении муниципального жилищного фонда федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений, а также муниципальными правовыми актами.

Муниципальный жилищный контроль наряду с земельным относится к видам контроля, наиболее часто осуществляемым в муниципальных образованиях. При наличии в муниципальном образовании и муниципального земельного, и муниципального жилищного контроля эти виды контроля осуществляются различными структурными подразделениями администрации муниципального образования. Как правило, земельным контролем занимается подразделение, ведающее вопросами экономики и имущественных отношений, а жилищный контроль возлагается на подразделение, ответственное за жилищно-коммунальное хозяйство. На примере материалов судебной практики становится заметно, что вопросы соблюдения требований земельного и жилищного законодательства во многом пересекаются, и даже в крупных городских поселениях с секторами частной застройки их сложно разграничить, не говоря уже о малых городских и сельских поселениях, в которых проверка условий проживания в жилых помещениях связана с проверкой отсутствия самовольного строительства¹, надлежащего оформления прав на земельный участок и т. п., в связи с чем необходимо налаживание четкого взаимодействия между этими подразделениями внутри администрации на основании муниципальных правовых актов, регламентирующих указанные виды контроля.

¹ См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 17.12.2013 по делу №23-КГ13-3.

Также следует обратить внимание на то, что контроль в рамках административных процедур осуществляет сам собственник муниципального жилищного фонда¹, хотя во многих случаях было бы эффективнее осуществлять контроль в рамках частноправового контроля собственника, т.е. обеспечивать контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, а не муниципальный жилищный контроль.

Например, в сфере жилищного муниципального контроля у органов муниципального контроля отсутствует возможность доступа в жилые помещения собственников и нанимателей без их согласия, поэтому для организации осмотра квартиры на предмет нарушения правил пользования жилым помещением необходимо получение судебного решения², тогда как арендодатель или наймодатель, по общему правилу, сохраняет право доступа к недвижимости, находящейся в его собственности.

Но и у этой медали есть обратная сторона — в масштабах страны значительным количеством муниципальных образований до сих пор не приняты меры по оформлению права собственности и не осуществлялся муниципальный контроль за надлежащим состоянием жилых помещений, подлежащих передаче в муниципальную собственность в соответствии с законодательством³, что, естественно, лишает муниципальные образования права на осуществление контроля в качестве собственника.

Если по результатам осуществления муниципального жилищного контроля выдается предписание в отношении квартиры, не относящейся к муниципальному жилищному фонду, суды приходят к выводу о превышении органом местного самоуправления пределов предо-

¹ См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 06.04.2018 по делу № 304-КГ18-2348; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 14.11.2018 по делу № А60-56199/2018; Решение Арбитражного суда Ивановской области от 22.03.2018 по делу № А17-180/2018; Решение Арбитражного суда Владимирской области от 10.06.2016 по делу № А11-11942/2015; Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 11.07.2017 по делу № А10-4317/2016; Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 04.10.2018 по делу № А78-7655/2018; Решение Арбитражного суда Орловской области от 06.04.2017 по делу № А48-1488/2017; Решение Арбитражного суда Тамбовской области от 25.07.2016 по делу № А64-2591/2016.

² См.: решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 12.02.2018 по делу № 2-4143/2017 2-852/2018 2-852/2018 (2-4143/2017); ~ М-3647/2017 М-3647/2017; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.01.2015 № 33-670/2015.

³ См., напр.: постановление Красноярского краевого суда от 27.03.2018 по делу № 44Г-32/2018 4Г-3873/2017 4Г-68/2018; Апелляционное определение Курганского областного суда от 19.02.2015 по делу № 33-473/2015.

ставленных ему полномочий и признают выдаваемые в таких случаях предписания недействительными¹.

Однако в ряде случаев обязанность по проведению мероприятий муниципального жилищного контроля законодательство не связывает с обязательным наличием в жилом доме помещений, находящихся в муниципальной собственности. Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 165 ЖК РФ орган местного самоуправления на основании обращения о невыполнении управляющей организацией своих обязательств проводит внеплановую проверку деятельности управляющей организации. Последние являются организациями, принявшими на себя обязанность по оказанию услуг и выполнению работ по надлежащему содержанию общего имущества многоквартирного дома и на этом основании обязанными соблюдать требования жилищного законодательства, необходимые для обеспечения безопасного и благополучного проживания граждан. В частности, при наличии таких нарушений, как ненадлежащее состояние почтовых ящиков, неработающая система отопления лестничных клеток подъезда, отсутствие поручней на перилах ограждения лестничных маршей в подъезде, отсутствие или нерабочее состояние осветительных приборов в подъезде, органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный жилищный контроль, устанавливают факт нарушения лицензионных требований².

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе наделять законами субъектов Российской Федерации уполномоченные органы местного самоуправления 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. Однако в законодательстве отсутствуют разъяснения по вопросу осуществления муниципально-го жилищного контроля в условиях введения лицензирования деятельности управляющих компаний по управлению многоквартирными

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 06.04.2018 по делу № 304-КГ18-2348; Решение Арбитражного суда Воронежской области от 03.04.2018 по делу № А14-332/2018; Решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 08.06.2017; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2017; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 08.12.2017 по делу № А75-1772/2017.

² См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 07.11.2017 № 306-КГ18-18047; Постановление мирового судьи судебного участка № 5 г. Копейска Челябинской области от 27.07.2016 по делу № 3-280/2016.

ми домами, что порождает много вопросов. 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; ввиду наличия противоположной судебной практики при рассмотрении подобных споров¹.

ЖК РФ не позволяет провести четкого разграничения полномочий, сферы компетенции и предмета проверок между органами, осуществляющими государственный жилищный надзор, и органами, осуществляющими муниципальный жилищный контроль. Исходя из ч. 1 и 1.1 ст. 20 ЖК РФ, и та, и другая деятельность направлена на организацию и проведение проверок соблюдения нормативных актов в жилищной сфере различными субъектами. Из-за этого возникает дублирование функций и полномочий органов государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля, хотя в законодательстве, в том числе и региональном, подчеркивается необходимость исключения дублирования функций и полномочий в области жилищных отношений органов муниципального жилищного контроля и органов государственного жилищного надзора². К тому же при проведении органом муниципального жилищного контроля проверок соблюдения обязательных требований возникают спорные моменты, касающиеся разграничения полномочий надзорных органов, например, при выявлении нарушений санитарно-эпидемиологических норм (наличие грызунов³, плесени, антисанитарное состояние придомовой территории⁴ и пр.), нарушений требований пожарной безопасности

¹ См.: Определения Верховного суда РФ от 11.04.2017 по делу № 307-АД16-13243; от 29.09.2017 по делу № 303-КГ17-13604; Постановление Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.05.2018 по делу № 4А-101/2018; Решение Новочеркасского районного суда Ростовской области от 27.02.2018 по делу № 2-670/2018 2-670/2018 ~ М-80/2018 М-80/2018.

² См., напр.: Закон Тверской области от 27.09.2012 г. «О порядке взаимодействия органов муниципального жилищного контроля с органом государственного жилищного надзора Тверской области при организации и осуществлении муниципального жилищного контроля на территории Тверской области» и аналогичные акты в других субъектах РФ.

³ Апелляционное определение Московского городского суда от 30.08.2018 по делу № 33-38108/2018.

⁴ См., напр.: Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 12.07.2017 по делу № А58-2883/2017; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 08.04.2016 по делу № А60-58776/2015 (аналогичные решения вынесены по 6 искам к администрации одного из районов Екатеринбурга).

в многоквартирном доме¹, и т. д. В связи с этим в целях правового регулирования осуществления муниципального жилищного контроля необходимо определить четкие критерии разграничения полномочий надзорных органов не только между органами, осуществляющими непосредственно жилищный контроль, но и между органами, осуществляющими смежные виды контроля.

Зачастую обязанности муниципального инспектора исполняются как дополнительные к уже имеющимся должностным обязанностям муниципального служащего, а сам муниципальный служащий, на которого возложили такую обязанность, не обладает достаточными знаниями по осуществлению процедур муниципального жилищного контроля, по правильному оформлению документов, по внесению сведений в ЕРП и ГИС ЖКХ и в другие системы, по техническим характеристикам объекта контроля. Неисполнение обязанности по внесению информации в различные государственные информационные системы и реестры относится к несистемным, но актуальным для органов местного самоуправления проблемам осуществления муниципального жилищного и земельного контроля как наиболее часто осуществляемых видов муниципального контроля.

В частности, должностным лицам органов местного самоуправления, уполномоченным на осуществление муниципального жилищного контроля, следует обратить внимание на своевременное — не позднее трех рабочих дней со дня издания распоряжения или приказа руководителя (заместителя руководителя) органа контроля о проведении проверки — внесение информации о проведенных проверках в соответствии с Правилами формирования и ведения единого реестра проверок². Нарушение этой обязанности влечет административное наказание в виде предупреждения³. Доводы о том, что информация о проверках внесена своевременно и надлежащим образом, однако в результате некорректной работы сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет данная информация не сохранилась, судом проверяются, и если они опровергаются собранными по делу доказательствами, то ссылки на некорректную работу сайта отклоняются.

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 24.08.2018 по делу № 307-КГ18-12221.

² Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415.

³ См., напр.: решение Ленинского районного суда г. Нижний Тагил Свердловской области от 19.02.2018 по делу № 12-114/2018.

Отсутствие на муниципальном уровне достаточного кадрового обеспечения чревато нарушениями процедуры осуществления муниципального жилищного контроля в результате возложения обязанностей по осуществлению мероприятий по муниципальному контролю, не предусмотренных должностными инструкциями лиц, привлекаемых к проведению муниципального контроля¹. В качестве одного из путей решения этой проблемы и проблемы дублирования функций органов государственной власти и местного самоуправления в сфере жилищного контроля возможно рассмотреть вопрос о создании отдельной службы жилищного надзора с территориальными управлениями в субъектах Российской Федерации, наделенной соответствующей компетенцией в сфере жилищного надзора и лицензионного контроля.

С осуществлением контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда связан огромный пласт проблем, охватить которые в рамках настоящей работы не представляется возможным. Ограничимся только упоминанием о том, что непринятие органом местного самоуправления решения о признании жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, которое должно приниматься в предусмотренных законодательством случаях в силу возложенных на орган местного самоуправления обязанностей по обеспечению условий для осуществления гражданами права на жилище, обеспечению контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, часто является предметом жалоб со стороны граждан². Судами отмечается, что если жилое помещение, находящееся в муниципальной собственности, представляет реальную опасность для жизни и здоровья, то возложение на муниципальное образование — собственника обязанности по расселению дома в порядке, установленном жилищным законодательством, не может расцениваться как вмешательство в деятельность органа местного самоуправления и нарушение его самостоятельности в решении вопросов порядка и сроков рас-

¹ См., напр.: Решение Сокольского районного суда Вологодской области от 12.02.2018 по делу № 2А-306/2018 2А-306/2018~М-1810/2017 М-1810/2017.

² Решение Тулунского городского суда Иркутской области от 27.02.2018 по делу № 2А-187/2018 2А-187/2018 ~ М-102/2018 М-102/2018; Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утв. Президиумом Верховного суда РФ 29.04.2014.

селения аварийного дома¹. Однако в отсутствие у муниципальных образований средств для исполнения этой обязанности появление новых судебных решений² и даже вынесение предупреждения об уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ³, ситуацию не исправит.

3.2.2. Муниципальный контроль за предоставлением обязательного экземпляра

Анализ судебной практики по данному виду муниципального контроля позволяет сделать вывод о наличии проблемы, связанной с отсутствием установленного муниципалитетами порядка проведения такого контроля и, как следствие, — невыполнение рассматриваемого вида контроля⁴.

Так, в вопросе о том, осуществляется ли муниципальный контроль за предоставлением обязательного экземпляра, суды признают⁵, что бездействие муниципальных органов власти, выражающееся в непринятии нормативного акта, устанавливающего обязанности по распределению и доставке различных видов документов, входящих в обязательный экземпляр муниципального образования, является невыполнением установленных для муниципалитетов обязанностей по осуществлению муниципального контроля.

Кроме того, суды указывают⁶, что непринятие нормативного правового акта, устанавливающего обязанности муниципальных библиотек по распределению и доставке различных видов документов, входящих в обязательный экземпляр муниципального образования, и по контролю за их распределением и доставкой, нарушает политику государ-

¹ См., напр.: Решение Когалымского городского суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 22.02.2018 по делу № 2-1502/2017 2-151/2018 2-151/2018 (2-1502/2017;) ~ М-1472/2017 М-1472/2017.

² Решения Северодвинского городского суда Архангельской области от 19.02.2018 по делу № 2-373/2018 2-373/2018 (2-5478/2017;) ~ М-4965/2017 2-5478/2017 М-4965/2017.

³ См.: Решение Верховного суда Республики Карелия от 16.05.2018 по делу № 3А-66/2018 3А-66/2018 ~ М-54/2018 М-54/2018.

⁴ Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 15.06.2015 по делу № 2-466/2015; Решение Красночикойского районного суда Забайкальского края от 07.10.2013 по делу № 2-331/2013.

⁵ Решение Ленинского районного суда г. Кирова от 17.10.2017 г. по делу № 12-652/2017; Решение Калининского районного суда г. Челябинска Челябинской области от 14.07.2017 г. по делу № 2А-2510/2017; Решение Советского районного суда г. Краснодара от 25.05.2017 г. по делу № 2А-2819/2017.

⁶ Решение Вельского районного суда Архангельской области от 23.03.2017 г. по делу № 2А-262/2017, Решение Октябрьского районного суда города Иваново от 16.05.2018 г. по делу № 12-106/2018.

ства в области формирования обязательного экземпляра документов как ресурсной базы комплектования полного национального библиотечно-информационного фонда документов Российской Федерации и развития системы государственной библиографии, предусматривающей обеспечение сохранности обязательного экземпляра документов, его общественное использование.

Суды также делают вывод о том, что бездействие в рассматриваемом нами вопросе посягает не только на отношения, связанные с государственным документооборотом, но и на государственную политику в области профилактики оборота экстремистских материалов, а также права граждан на защиту от информации экстремистского содержания в силу того, что не позволяет оценить содержание издаваемых информационных материалов на предмет наличия экстремистских материалов¹.

В целях устранения нарушений закона суды единообразно удовлетворяют заявленные требования и обязывают муниципальные образования принять муниципальные нормативно-правовые акты по распределению и доставке различных видов документов, входящих в обязательный экземпляр муниципального образования, и по контролю за их распределением и доставкой².

Таким образом, по мнению судебных органов, отсутствие муниципального контроля за предоставлением обязательного экземпляра влечет непринятие нормативно-правового акта как для муниципальных библиотек (в целях организации документооборота), так и для муниципальных органов (в целях осуществления муниципального контроля как такового)³.

Решений судов за 2017–2018 годы не было обнаружено в связи с редким выявлением нарушений законодательства в сфере предоставления обязательного экземпляра. Кроме того, большинство муниципальных органов имеют разработанные нормативно-правовые акты, регулирующие, рассматриваемую сферу,

¹ См.: Решение Туркменского районного суда Ставропольского края от 21.03.2013 по делу №2-157/2013; Решение Еманжелинского городского суда Челябинской области от 10.06.2013 по делу №2-469/2013.

² См.: Решение Еманжелинского городского суда Челябинской области от 10.06.2013 по делу №2-469/2013.

³ См.: Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 15.06.2015 по делу №2-466/2015; Решение Красночикойского районного суда Забайкальского края от 07.10.2015 по делу №2-331/2013; Решение Туркменского районного суда Ставропольского края от 21.03.2013 по делу №2-157/2013; Решение Еманжелинского городского суда Челябинской области от 10.06.2013 по делу №2-469/2013.

3.3. Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения

3.3.1. Муниципальный контроль в сфере недропользования

В действовавшем ранее Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был такой предмет ведения местного самоуправления, как регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения (п. 12 ч. 1 ст. 6), однако данный закон утратил силу в связи со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме в 2009 году. В действующем Федеральном законе № 131-ФЗ не говорится о вопросе местного значения, связанном с недропользованием и добычей полезных ископаемых.

В ст. 5 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон «О недрах») говорится о полномочиях органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования. Данная статья появилась в период действия иного законодательства о местном самоуправлении и не соответствует действующему Федеральному закону № 131-ФЗ, принятому значительно позже и основанному на совершенно иной концепции правового регулирования местного самоуправления.

На это обстоятельство, кстати, давно обратило внимание Минэкономразвития России, которое еще в 2011 году констатировало, что контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, относится к видам муниципального контроля, установленным в отраслевом законодательстве, и не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения. Минэкономразвития России предложило исключить данный вид муниципального контроля, передав его на региональный уровень¹. Однако соответствующее решение до настоящего

¹ Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад). Подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации. М., 2011. С. 8, 37.

времени не принято, и поэтому органы местного самоуправления становятся заложниками коллизии норм федерального законодательства.

Анализ судебной практики в сфере контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, позволяет выделить следующие позиции судов¹:

— муниципальный контроль в сфере недропользования рассматривается как безусловное полномочие органов местного самоуправления, так как муниципальный контроль необязательно связан с вопросами местного значения и может быть закреплён в разных федеральных законах²;

— муниципальный контроль в сфере недропользования является делегированным государственным полномочиём³;

— муниципальный контроль в сфере недропользования — это не самостоятельный вид контроля, но полномочие, осуществляемое в рамках такого вопроса местного значения, как земельный контроль. Иными словами, муниципальный контроль в сфере недропользования является одним из элементов муниципального земельного контроля⁴;

— муниципальный контроль в сфере недропользования тождествен геологическому контролю⁵.

¹ Было проанализировано более 200 решений судов общей и арбитражной юрисдикции, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс». По результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод, что в ряде случаев выносимые судами решения принимаются примерно в одно время и текстуально совпадают. Все выходные данные похожих судебных решений не приводятся, но указывается их общее количество и дается ссылка на одно из таких однотипных решений.

² Эта позиция сформулирована в 18 решениях Арбитражного суда Свердловской области. См., напр.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 22.10.2018 по делу № А60-50778/2018.

³ Эта позиция сформулирована в 20 решениях Гудермесского городского суда Чеченской Республики. См., напр.: Решение Гудермесского городского суда Чеченской Республики от 21.09.2012 по делу № 2-1300/2012~М-1338/2012.

⁴ Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 17.04.2014 по делу № А12-1024/2014; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29.04.2011 по делу № 2-3949/11; Решение Невельского городского суда Сахалинской области от 29.05.2014 по делу № 2-382/2014~М-325/2014; Решение Арбитражного суда Амурской области от 19.08.2010 по делу № А04-2473/2010.

⁵ Такую позицию заняли суды в Республике Мордовия (есть 16 решений Инсарского районного суда; 12 решений Атюрьевского районного суда и 20 решений Старошайговского районного суда). См., напр.: Решение Инсарского районного суда Республики Мордовия от 29.01.2015 по делу № 2-17/2015~М9/2015; Решение Атюрьевского районного суда Республики Мордовия от 07.05.2014 по делу № 2-76/2014~М-70/2014; Решение Старошайговского районного суда Республики Мордовия от 20.03.2014 по делу № 2-61/2014~М-60/2014.

Выявлено большое количество судебных решений, в которых суды не исследуют вопрос о том, как соотносятся вопросы местного значения и полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, а нормы законодательства о местном самоуправлении вообще не применяются¹.

Есть примеры того, что суды отказывают органам прокуратуры, потому что последние не приводят норму закона, из которой со всей очевидностью вытекает обязанность органов местного самоуправления осуществлять соответствующий вид контроля².

Встречаются и совсем неожиданные судебные решения. Например, осуществление муниципального контроля должностным лицом местной администрации квалифицируется как мошенничество³. В другом решении суд констатирует, что отсутствие хозяйствующих субъектов с действующей лицензией на добычу полезных ископаемых означает, что муниципальный контроль в этой сфере осуществляться не может. Деятельность же лиц, использующих участки недр местного значения для самовольной, безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых, предметом муниципального контроля не является, поскольку данные действия являются правонарушением, относящимся к компетенции правоохранительных органов. Отсутствие предмета контроля не означает бездействия органов местного самоуправления⁴.

Вышеприведенные примеры показывают, что правоприменительные органы трактуют одни и те же нормы федерального законодательства по своему усмотрению.

В силу правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений (постановления от 25 апреля

¹ См., напр.: Решение Углерогского городского суда Сахалинской области от 15.06.2015 по делу №2-466/2015~М-390/2015; Решение Охинского городского суда Сахалинской области от 30.03.2015 по делу №2-267/2015~М-152/2015; Решение Александровск-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12.12.2014 по делу №2-421/2014~М-392/2014; Решение Красночикойского районного суда Забайкальского края от 07.10.2013 по делу №2-331/2013~М-291/2013; пять решений Забайкальского районного суда Забайкальского края (напр.: Решение Забайкальского районного суда Забайкальского края от 13.09.2013 по делу №2-568/2013~М-564/2013); 12 решений Калганского районного суда Забайкальского края (см., напр.: Решение Калганского районного суда Забайкальского края от 21.08.2013 по делу №2-469/2013).

² Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу №2А-827/2017~М-753/2017.

³ Приговор Ефремовского районного суда Тульской области от 08.05.2013 по делу №1-43/2013.

⁴ Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу №2А-827/2017~М-753/2017.

1995 г. № 3-П, от 6 апреля 2004 г. № 7-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 16 июля 2018 г. № 32-П и др.), неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, а значит, и применение, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Поэтому само по себе нарушение требования определенности правовой нормы, влекущее ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Вместо того чтобы устранить коллизию норм федерального законодательства, органы прокуратуры через суды понуждают органы местного самоуправления осуществлять деятельность, не связанную с вопросами местного значения, отвлекая на нее человеческие, финансовые и иные ресурсы¹.

Предпочтение, оказываемое судебному способу воздействия на органы местного самоуправления через инициирование органами прокуратуры судебных решений в связи с отсутствием муниципальных правовых актов в сфере муниципального контроля, свидетельствует об отсутствии системного взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры. При отлаженности этого взаимодействия и применении находящихся в арсенале органов прокуратуры профилактических мер, проведении разъяснительной работы, оказании помощи органам местного самоуправления для улучшения качества муниципального нормотворчества решения возникающих споров в судебном порядке можно избежать, что подтверждается наличием большого количества дел, прекращенных в связи с добровольным исполнением органами местного самоуправления предъявляемых прокуратурой требований в части осуществления муниципального контроля².

¹ См., напр.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.07.2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 г. № Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 09.08.2018 по делу № А60-29373/2018, от 07.08.2018 по делу № А60-28434/2018, от 25.06.2018 по делу № А60-22270/2018, от 28.06.2018 по делу № А60-22272/2018.

² См., напр.: Определение Тымовского районного суда Сахалинской области от 07.07.2014 по делу № 2-253/2014-М-197/2014; Определение Брейтовского районного суда Ярославской области от 09.07.2014 по делу № 2-70/2014-М-77/2014; Определение Токаревского районного суда Тамбовской области от 27.02.2014 по делу № 2-76/2014-М-42/2014; Определение Токаревского районного суда Тамбовской области от 20.02.2014 по делу № 2-84/2014-М-43/2014; Определение Токаревского районного суда Тамбовской области от 30.01.2014 по делу № 2-57/2014-М-8/2014; Определение Оленинского районного суда Тверской области от 05.07.2010 по делу № 2-113-2010; Определение

Следует обратить внимание на то, что в ст. 1.1 Закона «О недрах» говорится о том, что органы местного самоуправления *вправе* осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий. Есть большое количество муниципальных образований, в которых органы местного самоуправления добровольно принимают решение о необходимости правового регулирования соответствующих вопросов недропользования, при этом принимаемые ими документы регулярно становятся предметом судебного рассмотрения¹. Но осуществление регулирования в этой сфере — это право, а не обязанность органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно решают, осуществлять эту деятельность или нет и каким способом реализовывать предоставленное им право.

Понуждая местные администрации, т.е. исполнительно-распорядительные органы, принимать административные регламенты в сфере отношений недропользования, суды берут на себя функции органов местного самоуправления². Для примера можно привести решения, в которых суды понуждают представительные органы муниципальных образований осуществлять необходимое правовое регулирование³. Более того, в п. 2 ч. 1 ст. 6 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) говорится, что разработка и принятие административных регламентов осуществляются в порядке, уста-

Лесозаводского районного суда Приморского края от 02.04.2014 по делу №2-387/2014-М-285/2014; Определение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 20.03.2013 по делу №2-488/2013-М-447/2013; Определение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 01.03.2013 по делу №2-365/2013-М-319/2013.

¹ См., напр.: Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 21.12.2017 по делу №33а-3282/2017; Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 22.06.2017 по делу №33а-1638/2017; Решение Южно-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12.10.2017 по делу №2А-6312/2017-М-4864/2017.

² См., напр.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.08.2018 №309-КГ18-9977 по делу №А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 г. №Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 №Ф09-686/18 по делу №А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 09.08.2018 г. по делу №А60-29373/2018, от 07.08.2018 г. по делу №А60-28434/2018, от 25.06.2018 г. по делу №А60-22270/2018, от 28.06.2018 г. по делу №А60-22272/2018.

³ Определения Сабинского районного суда Республики Татарстан от 20.03.2013 по делу №2-488/2013-М-447/2013, от 01.03.2013 по делу №2-365/2013-М-319/2013, от 27.02.2013 по делу №2-359/2013-М-318/2013.

новленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Иными словами, по инициативе прокуратуры суды фактически подменяют собой и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос о том, что суды не должны подменять собой иные органы власти, рассматривался в одном из судов Московской области¹. Прокурор оспаривал бездействие администрации Волоколамского района по контролю в сфере недропользования и просил обеспечить исполнение полномочий по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых путем внесения изменений в устав Волоколамского муниципального района, принятия муниципального правового акта, определяющего порядок проведения соответствующего контроля, определения должностных лиц, ответственных за контроль в данной сфере. Отказывая прокурору, суд констатировал, что прокурор не наделен полномочиями, связанными с понуждением органа законодательной власти к принятию нормативного акта определенного содержания и понуждению исполнительной власти принять правовой акт, определяющий порядок контроля в определенной сфере, в том числе обязать администрацию внести изменения в устав района. Требование прокурора обязать администрацию принять муниципальный правовой акт, которым бы определялся порядок проведения контроля в сфере недропользования на территории района, определить должностных лиц, ответственных за этот контроль, будет являться вмешательством в ее исполнительно-хозяйственную деятельность.

В ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

¹ См.: Определение Волоколамского городского суда Московской области от 10.04.2013 по делу № 2-632/2013~М-473/2013.

Согласно ст. 5 Закона «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования относится приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений ст. 18 Закона, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации таким правом не обладают. Из этой нормы правоприменительные органы делают единственный вывод, что органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль, поскольку в отсутствие полномочия по осуществлению муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, реализовать полномочие по приостановлению работ, связанных с использованием недрами, отнесенное к полномочиям органов местного самоуправления, невозможно. Вместе с тем такое приостановление работ могло бы осуществляться, например, на основании обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок (ст. 7 Федерального закона № 294-ФЗ).

Следует обратить внимание и на то, что в соответствии с действующим законодательством данное полномочие (приостановление работ) реализуется и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования при исполнении полномочий по предотвращению самовольного пользования недрами¹, а также Федеральным агентством по недропользованию и его территориальными органами (Роснедра) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии ими решений о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участками недр федерального и местного значения (ст. 20 Закона «О недрах»). Однако, об этом в обращениях прокуратуры ничего не говорится, при рассмотрении судами соответствующих дел специфика местного самоуправления не учитывается, нормы законодательства комплексно не исследуются.

¹ Статья 3 Закона «О недрах»; подп. «л» п. 4 Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293.

Осуществление муниципального контроля предполагает наличие полноценной юридической конструкции; должны быть, в частности, четко определены предмет и объект проверки (в данной части есть определенное дублирование с государственным контролем (надзором)), контролирующий орган или должностные лица выполняющие контрольные мероприятия (должностные лица, должны обладать профессиональными компетенциями, позволяющими выполнить соответствующую деятельность в рамках проверочных мероприятий); полномочия по выявлению и фиксации нарушения (органы местного самоуправления не обладают правом составления протокола об административном правонарушении, зависят от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и др.

Необходимость наличия полноценной юридической конструкции можно проиллюстрировать и таким образом. Анализ судебных решений, принимаемых в Свердловской области, показывает, что органы прокуратуры требуют только принятия административных регламентов; в Забайкальском крае — представления докладов о состоянии муниципального контроля и создания системы органов муниципального контроля; в Тамбовской области достаточно внести изменения в устав муниципального образования¹; в Республике Мордовия требуют принятия Положения (Административного регламента) и создания органа, уполномоченного осуществлять муниципальный геологический контроль. Очевидно, что если преследуется цель обеспечить полноценный муниципальный контроль, то и требования должны быть сформулированы соответствующим образом. Наличие нормативного акта не является гарантией того, что деятельность будет осуществляться.

Необходимые элементы полноценной юридической конструкции, требующейся для осуществления муниципального контроля, сформулированы в ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ.

Реальные возможности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля весьма ограничены. Так, органы местного самоуправления обладают правом составления протоколов об административных правонарушениях только по определенным составам, если принят соответствующий закон субъекта Российской Федерации (ч. 7 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об админи-

¹ Такое требование сформулировано в пяти решениях Мичуринского районного суда Тамбовской области (см., напр.: Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-474/2014-М-399/2014).

стративных правонарушениях). Применение мер административного принуждения вплоть до административной ответственности — функция органов государственной власти. Поэтому если ставится задача защиты прав предпринимателей, обеспечения законности в сфере недропользования, то более эффективно она решается органами государственной власти в силу объективных причин. У органов местного самоуправления нет права составлять протоколы об административных правонарушениях, а тем более рассматривать эти дела и применять меры ответственности; сотрудники местных администраций не обладают специальными знаниями, необходимыми для проведения специализированного вида контроля, а в местных бюджетах нет достаточных средств для выезда на место, оплаты иных расходов, связанных с осуществлением муниципального контроля. От наличия административного регламента осуществления муниципального контроля, принимаемого органами местного самоуправления, эта ситуация не изменится. Простое инициирование принятия более двух десятков судебных решений в отношении городских округов и одного городского поселения Свердловской области¹ не решит указанных проблем осуществления муниципального контроля и не приведет к наведению порядка в сфере контроля за добычей общераспространенных полезных ископаемых.

3.3.2. Муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции

В ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.07.2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 № Ф09-5914/18 по делу № А60-10056/2018 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2018 № 17АП-8092/2018-АК по делу № А60-10056/2018 и от 30.11.2017 № 17АП-16709/2017-АК по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 22.10.2018 по делу № А60-50778/2018, от 22.10.2018 по делу № А60-44666/2018, от 04.09.2018 по делу № А60-34243/2018, от 31.08.2018 по делу № А60-30613/2018, от 15.08.2018 по делу № А60-27367/2018, от 14.08.2018 по делу № А60-29372/2018 и по делу № А60-29370/2018, от 09.08.2018 по делу № А60-29373/2018, от 07.08.2018 по делу № А60-28434/2018, от 02.08.2018 по делу № А60-27369/2018, от 01.08.2018 по делу № А60-29368/2018, от 05.07.2018 по делу № А60-33059/2018, от 28.06.2018 по делу № А60-22272/2018, от 25.06.2018 по делу № А60-22270/2018, от 17.04.2018 по делу № А60-10056/2018, от 06.04.2018 по делу № А60-10058/2018, от 06.10.2017 по делу № А60-34608/2017.

предусматривается, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, спиртосодержащей продукции. В Федеральном законе № 131-ФЗ подобного вида контроля нет.

Несмотря на то что данный вид контроля не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения, органы прокуратуры требуют его осуществления. Любопытно, что под осуществлением контроля понимается наличие соответствующих положений и административных регламентов¹, реже — представление докладов о состоянии муниципального контроля². Более того, в уставе муниципального образования должны быть перечислены виды муниципального контроля, включая контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции³.

Рассматривая подобные заявления, суды формулируют примерно такую позицию: органы местного самоуправления обязаны осуществлять муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции в пределах своей компетенции. То есть осуществлять деятельность по организации и проведению на территории города проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований в области розничной продажи алкогольной продукции, установленных муниципальными правовыми актами, федеральными законами, законами Тамбовской области, деятельность по организации и проведению мероприятий по профилактике нарушений указанных требований. При этом объектами муниципального контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции являются все юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории города деятельность в области роз-

¹ Решение Кисловодского городского суда Ставропольского края от 21.09.2016 по делу № 2А-2419/2016~М-2332/2016; Решение Котовского городского суда Тамбовской области от 05.06.2017 по делу № 2А-282/2017~М-175/2017; Решение Ступинского городского суда Московской области от 23.12.2013 по делу № 2-3291/2013~М-3655/2013.

² Решение Красночикойского районного суда Забайкальского края от 07.10.2013 по делу № 2-331/2013~М-291/2013.

³ Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-474/2014~М-399/2014; Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-473/2014~М-398/2014; Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-472/2014~М-397/2014; Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-471/2014~М-396/2014; Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-469/2014~М-394/2014.

ничной продажи алкогольной продукции. Поскольку действующее законодательство требует для осуществления такой деятельности в указанной сфере разработку Положения и административного регламента, то их наличие является обязательным, а потому требования прокурора являются обоснованными и подлежащими удовлетворению¹.

Анализ судебной практики показывает, что в судах довольно активно исследуются вопросы, тесно связанные с данным видом контроля, хотя формально к нему не относящиеся:

— рассматриваются решения органов местного самоуправления, в соответствии с которыми устанавливаются границы территории, на которой запрещена или ограничена торговля алкогольной продукцией² либо фиксируется бездействие органов местного самоуправления³;

— исследуется вопрос об аннулировании, прекращении или приостановлении лицензии на право торговли алкогольной продукцией⁴, а также осуществление торговли без лицензий⁵;

¹ Решение Котовского городского суда Тамбовской области от 05.06.2017 по делу № 2А-282/2017~М-175/2017.

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.02.2016 № Ф07-2390/2016 по делу № А56-1441/2014 (г. Санкт-Петербург и Ленинградская обл.); Постановление ФАС Поволжского округа от 04.10.2011 по делу № А57-4787/2011 (Саратовская обл.); Постановление ФАС Поволжского округа от 29.04.2011 по делу № А06-6484/2010 (Астраханская обл.); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.12.2014 № Ф09-8351/14 по делу № А50-10896/2014 (Пермский край); Постановление ФАС Уральского округа от 22.02.2013 № Ф09-437/13 по делу № А50-15931/2012 (Пермский край); Постановление ФАС Уральского округа от 16.10.2012 № Ф09-9784/12 по делу № А76-3820/2012 (Челябинская обл.); Постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.05.2014 № Ф03-1877/2014 по делу № А37-2014/2013 (Магаданская обл.); Решение Вачского районного суда Нижегородской области от 08.05.2013 по делу № 2-146-2013.

³ Решение Пий-Хемского районного суда Республики Тыва от 16.10.2013 по делу № 2-237/2013~М-238/2013.

⁴ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.03.2017 № Ф01-573/2017 по делу № А79-355/2016 (Чувашская Республика); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2015 № Ф09-6740/15 по делу № А60-47227/2014 (Свердловская обл.); Постановление ФАС Поволжского округа от 10.12.2008 по делу № А06-2771/08 (Астраханская обл.); Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22.11.2005 по делу № А26-3840/2005-22 (Республика Карелия); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 25.06.2008 № Ф08-3571/08 по делу № А53-20756/2007-С6-47 (Ростовская обл.); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.06.2008 № Ф08-3257/2008-1180А по делу № А53-17145/2006-С6-27 (Ростовская обл.); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2007 № Ф08-5683/2007-2159А по делу № А53-17145/2006-С6-27 (Ростовская обл.); Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 20.01.2010 по делу № А41-24509/09 (Московская обл.); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.07.2008 № Ф04-4507/2008 (8595-А03-27) по делу № А03-13547/2007-10 (Алтайский край); Постановление ФАС Московского округа от 11.07.2008 № КА-А41/6279-08 по делу № А41-5661/08 (Московская обл.).

⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.10.2006, 18.10.2006 № Ф03-А04/06-2/3554 по делу № А04-1720/06-18/210 (Амурская обл.); Решение Абаканского городского суда Республики Хакасия от 12.09.2013 по делу № 12-458/2013.

— рассматривается вопрос о нарушении конкурентного законодательства¹;

Продажа алкогольной продукции относится к числу лицензируемой деятельности, что означает наличие особого лицензионного контроля, который, как правило, осуществляют государственные органы (органы прокуратуры, органы внутренних дел, налоговая служба и др.). Это, в частности, позволяет органам местного самоуправления составлять протокол об административном правонарушении и добиваться привлечения нарушителя к административной ответственности по ст. 14.1 КоАП РФ².

Вместе с тем в судах не всегда лицензионный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, ограничивается от муниципального контроля — суды ограничиваются лишь констатацией контроля, проводимого органами местного самоуправления³.

Органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями по выдаче лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, осуществлению лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции; в этом случае именно эти аспекты становятся предметом судебного рассмотрения⁴ (в данной работе переданные полномочия не рассматриваются).

Редко, но встречаются судебные решения, в которых исследуются пределы правового регулирования органами местного самоуправления муниципального контроля за розничной торговлей алкогольной продукции. Так, апелляционным определением Алтайского краевого суда от 16.01.2013 по делу № 33-300/13 была признана недействующей гл. 3 Положения о порядке организации и проведения в городе молодежных дискотек и других молодежных культурно-досуговых мероприятий, утвержденного решением Барнаульской городской думы. Оспариваемый акт предусматривает муниципальный контроль не только за требованиями, предъявляемыми к порядку продажи алкогольной продукции в помещениях, где проводятся соответствующие молодеж-

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 08.10.2003 № А42-2665/03-20 (Мурманская обл.).

² Решение Арбитражного суда Иркутской области от 06.02.2014 по делу № А19-18260/2013.

³ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 25.06.2008 № Ф08-3571/08 по делу № А53-20756/2007-С6-47 (Ростовская обл.); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 10.06.2008 № Ф08-3257/2008-1180А по делу № А53-17145/2006-С6-27 (Ростовская обл.); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.09.2007 № Ф08-5683/2007-2159А по делу № А53-17145/2006-С6-27 (Ростовская обл.).

⁴ Решение Иркутского областного суда от 18.06.2015 по делу № 3-251/2015-М-182/2015.

ные мероприятия, но в целом за соблюдением требований, предъявляемых к организации и проведению данных мероприятий.

3.3.3. Муниципальный контроль в области торговой деятельности

Органы местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности создают условия для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли, в связи с чем к их полномочиям отнесено определение наличия необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, разработка и утверждение схем размещения нестационарных торговых объектов¹.

Поскольку при разработке указанных схем учитываются особенности развития торговой деятельности муниципальных образований, обеспечение беспрепятственного развития улично-дорожной сети, беспрепятственного движения транспорта и пешеходов, соответствия деятельности нестационарных торговых объектов санитарным, противопожарным, экологическим требованиям, правилам продажи отдельных видов товаров, требованиям безопасности для жизни и здоровья людей и иные комплексные вопросы, то в судебной практике споры, связанные с выявлением, учетом, демонтажем, включением в состав муниципальной казны или утилизацией самовольно установленных и (или) незаконно размещенных нестационарных торговых объектов по оказанию услуг торговли, общественного питания и бытовых услуг, расположенных на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, относятся либо к категории споров, связанных с муниципальным контролем в сфере благоустройства и муниципальным земельным контролем², либо к категории споров, связанных с муниципальным контролем в области торговой деятельности³.

¹ См., напр.: Апелляционное определение Верховного суда РФ от 30.05.2018 №16-АПГ18-6; Определение Верховного суда РФ от 29.10.2018 №306-КГ18-7865; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2018 №10АП-7858/2018; Решение Арбитражного суда Московской области от 12.04.2018 по делу № А41-74613/17.

² См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 30.11.2017 №304-КГ17-17350; Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2016 №306-ЭС15-17275; Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 30.08.2018 по делу № А26-10283/2017; Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 10.01.2018 по делу № А79-9766/2017.

³ Примеры последнего: Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 21.11.2018 по делу № А43-31472/2018; Решение Арбитражного суда Республики Тыва от 09.01.2018 по делу

Вторым направлением контрольной деятельности органов местного самоуправления в сфере торговли является проведение в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей 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, однако количество судебных актов, в которых исследуется именно этот аспект муниципальной контрольной деятельности, незначительно¹.

3.3.4. Муниципальный контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках

В ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 30.12.2006 (ред. от 31.12.2014) № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» предусматривается, что контроль за соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным законом, осуществляется уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Несмотря на отсутствие подобных норм в Федеральном законе № 131-ФЗ, делается вывод о наличии такого вида муниципального контроля как контроль, за организацией и осуществлением деятельности по продаже на розничных рынках.

В судебных решениях редко, но встречаются попытки найти наиболее подходящие к данному виду муниципального контроля нормы Федерального закона № 131-ФЗ. Называется, например, такой: в силу п. 15 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания относится к вопросам местного значения городского округа². В этой связи возникает вопрос об отграничении данного муниципального контроля

№ А69-5574/2016; Решение Арбитражного суда Иркутской области от 09.10.2017 по делу № А19-12540/2017.

¹ См.: Решение Верховного суда РФ от 20.08.2018 по делу № АКПИ18-629.

² См., напр.: Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 13.04.2012 по делу № А10-4002/2010 (Республика Бурятия).

в сфере торговли от муниципального контроля за торговлей на розничных рынках, если вопрос местного значения один и тот же, а вида муниципального контроля два.

Анализ судебной практики по данному виду контроля показывает, что подавляющее количество судебных решений касается деятельности государственных контрольно-надзорных органов (миграционной службы, Роспотребнадзора, органов внутренних дел и др.). Этот вид контроля тесно переплетается с некоторыми смежными видами контроля — с контролем за использованием земель по целевому назначению, с контролем в сфере благоустройства, с контролем в сфере торговли, парковочных площадей и др.

В части муниципального контроля встречаются судебные решения, инициированные органами прокуратуры и направленные на поуждение органов местного самоуправления принять положения и административные регламенты в исследуемом виде контроля¹.

Апелляционным определением Сахалинского областного суда от 29.05.2014 по делу № 33адм-1182/2014 на администрацию города Южно-Сахалинска возложена обязанность принять меры по организации и осуществлению муниципального контроля за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынке на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» в течение трех месяцев с момента вступления решения суда в законную силу. Подобные действия в течение одного месяца должна была совершить и администрация Курильского городского округа².

¹ Решение Галичского районного суда Костромской области от 29.03.2018 по делу № 2-128/2018-М-59/2018; Решение Галичского районного суда Костромской области от 28.03.2018 по делу № 2-127/2018-М-58/2018; Решение Кологривского районного суда Костромской области от 31.03.2017 по делу № 2А-40/2017-М-19/2017; Решение Поронайского городского суда Сахалинской области от 18.02.2015 по делу № 2-476/2015-М-66/2015; Решение Белоглинского районного суда Краснодарского края от 24.12.2014 по делу № 2-618/2014-М-652/2014; Решение Белоглинского районного суда Краснодарского края от 24.12.2014 по делу № 2-609/2014-М-649/2014; Решение Белоглинского районного суда Краснодарского края от 24.12.2014 по делу № 2-603/2014-М-643/2014; Решение Белоглинского районного суда Краснодарского края от 24.12.2014 по делу № 2-597/2014-М-637/2014; 10 решений Калганского районного суда Забайкальского края (см., напр.: Решение Калганского районного суда Забайкальского края от 21.08.2013 по делу № 2-469/2013); 11 решений Первомайского районного суда Тамбовской области (см., напр.: Решение Первомайского районного суда Тамбовской области от 20.08.2013 по делу № 2-465/2013-М-456/2013).

² Решение Курильского районного суда Сахалинской области от 23.09.2014 по делу № 2-227/2014-М-201/2014.

Однако в большинстве судебных решений говорится, что в полномочия органов местного самоуправления в части осуществления контроля за исполнением требований Закона № 271-ФЗ входит выдача разрешений на право организации рынка, отказ в предоставлении такого разрешения, продление, приостановление, аннулирование разрешений, установление часов работы предприятий торговли, установление количества торговых мест для продажи товаров товаропроизводителями на сельскохозяйственном рынке (ст. 4–9, 14, 16 Закона)¹. Проведение органами местного самоуправления мероприятий санитарно-противоэпидемической направленности признается незаконным².

3.4. Виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения

3.4.1. Муниципальный контроль за исполнением нормативных правовых актов в сфере рекламы

Проверки исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы осуществляются в рамках исполнения муниципальной функции по контролю за размещением на территории муниципального образования рекламных вывесок и конструкций³. В этой связи данный вид контроля иногда рассматривается в качестве элемента осуществления контроля в сфере благоустройства⁴. Так, в качестве нарушения правил благоустройства в судебной практике рассматривается нару-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.09.2014 по делу № А61-972/2013 (Республика Северная Осетия — Алания); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.10.2016 № Ф08-6029/2016 по делу № А63-402/2015 (Ставропольский край); Постановление ФАС Уральского округа от 18.02.2010 № Ф09-653/10-С1 по делу № А76-8903/2009-34-101/60-149/20-266 (Челябинская обл.); Постановление ФАС Московского округа от 07.08.2013 по делу № А41-53884/12 (Московская обл.); Решение Черкесского городского суда Карачаево-Черкесской Республики от 11.11.2014 по делу № 2-4460/2014–М-3912/2014.

² Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 13.04.2012 по делу № А10-4002/2010 (Республика Бурятия); Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 13.07.2011 по делу № А10-4002/2010 (Республика Бурятия).

³ См., напр.: Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 20.11.2018 по делу № А56-117362/2018; Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 30.10.2018 по делу № А73-16609/2018; Решение Арбитражного суда Самарской области от 21.02.2018 по делу № А55-29049/2017; Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 12.02.2018 по делу № А43-33957/2017; Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 06.08.2018 по делу № А74-6508/2018.

⁴ См., напр.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.02.2018 по делу № Ф10-118/2018.

шение законодательства о рекламе в случае самовольной установки рекламной конструкции¹, поскольку контроль за размещением и эксплуатацией объектов наружной рекламы и информации осуществляется в целях формирования благоприятной архитектурной и информационной городской среды.

Но основания для демонтажа рекламных конструкций находятся не только в плоскости законодательства о рекламе. Демонтаж рекламных конструкций производится в случае самовольного занятия земельного участка и выявляется в рамках муниципального земельного контроля². Также приводит к демонтажу несоответствие рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта, что рассматривается как нарушение публичных интересов на обеспечение безопасного дорожного движения, защиту жизни и здоровья граждан³.

Однако в судебной практике обращается внимание на тот факт, что существование незаконно установленных рекламных конструкций ставит в преимущественное положение их владельцев по отношению к иным лицам, добросовестно исполняющим законодательство о рекламе, а также препятствует проведению публичных торгов по сдаче в аренду рекламных мест, что свидетельствует, скорее, не о нарушении законодательства в сфере благоустройства, а о нарушении конкурентного законодательства⁴, в том числе и со стороны органов местного самоуправления в случае длительного непринятия действий, направленных на демонтаж незаконно установленной конструкции⁵.

Некоторые сложности в правоприменительной практике возникают при ограничении сведений, носящих информационный ха-

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 24.10.2007 по делу №№ 5-Г07-91; Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 30.08.2017 по делу № А79-7041/2017.

² См.: Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 07.08.2018 по делу № А65-14842/2018.

³ См.: Определение Верховного суда РФ от 25.01.2018 по делу № 309-ЭС17-21261; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.11.2017 по делу № Ф09-4720/17; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2017 по делу № 18АП-6464/2017; Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2017 по делу № 18АП-6608/2017; Решение Арбитражного суда Челябинской области от 24.04.2017 по делу № А76-9313/2016; Решение Арбитражного суда Челябинской области от 24.04.2017 по делу № А76-9314/2016.

⁴ См., напр.: Решение Арбитражного суда Ульяновской области от 11.06.2015 по делу № А72-17131/2014 и решения этого суда по трем аналогичным искам.

⁵ См., например: Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 06.04.2017 № 06АП-1178/2017; Решение Арбитражного суда Амурской области от 18.01.2017.

ракти, от рекламы¹. Анализ судебных актов, принятых в разных субъектах РФ, позволяет усмотреть основания для единообразного разделения этих сведений: если информация, размещенная на вывеске, представляет собой перечисление осуществляемых услуг в целях доведения до потребителей сведений о деятельности организации, то такая информация не отвечает признакам рекламы и нормы законодательства о рекламе в этом случае не применяются². При этом последнее не является препятствием для привлечения к ответственности за нарушение правил благоустройства при наличии соответствующих оснований³.

3.4.2. Муниципальный контроль в сфере благоустройства

По запросу «муниципальный контроль в сфере благоустройства» обнаруживается более 47 тыс. судебных актов⁴. Практически в каждом судебном решении затрагивается целый комплекс проблем осуществления муниципального контроля (полномочия органов местного самоуправления при проведении плановых и внеплановых проверок при осуществлении муниципального контроля, наличие муниципальных правовых актов, регламентирующих процедуру муниципального контроля, и их официальное опубликование, объект проверки и правомерность применения штрафных санкций по результатам проверки). В данном разделе будут продемонстрированы наиболее показательные примеры из судебной практики, иллюстрирующие отсутствие четкого объекта проверки при проведении муниципального контроля в сфере благоустройства.

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 18.07.2017 № 304-КГ17-9338.

² См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 05.04.2018 № 309-КГ18-3944; Определение Верховного суда РФ от 29.09.2016 № 307-ЭС16-12307; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.01.2018 № Ф09-7476/17; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.03.2017 № Ф07-162/2017; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.10.2016 № Ф06-13301/2016.

³ См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 07.05.2018 № 308-КГ18-4241; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.02.2018 № Ф08-10705/2017.

⁴ Для целей настоящего исследования было проанализировано более тысячи решений судов общей и арбитражной юрисдикции, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс» и на интернет-ресурсе «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». По результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод, что в ряде случаев выносимые судами решения содержательно и текстуально совпадают. Выходные данные однотипных судебных решений не приводятся, дается ссылка на одно из таких решений.

Исследуя возможность осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства, суды констатируют невозможность отграничения вопросов непосредственно благоустройства территории от тесно связанных с ними, но не установленных в качестве вопросов местного значения вопросов градостроительства, природопользования, охраны окружающей среды, организации дорожного движения и т. п. При наличии государственного регулирования отношений в указанных сферах контрольно-надзорные и судебные органы предпочитают отказывать органам местного самоуправления в праве регулировать эти отношения муниципальными правовыми актами в каком-либо объеме. Совершенно справедливо объяснение этому факту, данное А. В. Мадьяровой: «Главная причина такого положения дел в том, что сфера благоустройства — сфера, самая неопределенная по своему содержанию и границам. Никто не знает, где заканчивается благоустройство и начинается градостроительство, архитектура, природопользование и экология, санитарно-эпидемиологическое благополучие, автодорожная деятельность и дорожное движение, размещение рекламных конструкций, транспортное обслуживание и т. д. <...> Контрольно-надзорными органами и судами благоустройство рассматривается как отдельный круг вопросов (причем неясно, какой именно), а не как продолжение всего вышеназванного. В результате как только прокуратура или суд видят какое-то государственное нормирование по тому или иному вопросу, то считают, что сам этот вопрос уже априори не относится к сфере благоустройства и не может регулироваться муниципальными правовыми актами ни в каком объеме»¹.

У органов местного самоуправления есть полномочия по контролю в сфере благоустройства, но из-за неопределенности предмета такого контроля и сложностей установления административной ответственности за нарушение муниципальных правил благоустройства как контроль, так и установление ответственности по конкретным вопросам благоустройства зачастую рассматриваются как относящиеся к сфере федеральной компетенции. Показательным примером сужения полномочий органов муниципального контроля в сфере благоустройства из-за различных трактовок понятия «благоустройство» предстает судебная практика оспаривания актов органов местного самоуправле-

¹ Мадьярова А. В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47–56.

ния о привлечении к административной ответственности за нарушение правил парковки. Выявление оставленных на газоне транспортных средств производится органами местного самоуправления в ходе рейдовых мероприятий, проводимых с целью контроля за соблюдением обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами в сфере благоустройства. Автовладельцы, припарковавшиеся в неположенных местах, привлекаются за нарушения правил благоустройства¹.

Однако существует и противоположная позиция судов, основанная на том, что, поскольку порядок остановки и стоянки транспортных средств регламентирован федеральным нормативным правовым актом², это означает, что отношения, связанные с нарушением порядка размещения транспортных средств, принадлежат к области регулирования федерального законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения³, а не муниципальных правовых актов в сфере благоустройства. На этом основании постановления органов местного самоуправления о привлечении к административной ответственности за нарушение правил благоустройства отменяются, так как, по мнению судов, парковка на газоне представляет собой нарушение в области дорожного движения, а не в сфере благоустройства⁴. Но представленный подход не является единообразным — в другом субъекте Российской Федерации суд вынес иное решение: со ссылкой на то, что в действующем федеральном законодательстве отсутствуют нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории поселения, суд признал

¹ См., напр.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.05.2017 №17АП-3697/2017-АК; Решение Арбитражного суда Ярославской области от 20.11.2018 по делу №А82-16126/2018; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 15.10.2018 по делу №А53-12737/18; Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 12.09.2018 по делу №А71-10714/2018; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 13.04.2017 по делу №А53-35631/2016; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 24.04.2017 по делу №А53-3077/17; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27.02.2017 по делу №А60-47386/2016.

² Раздел 12 Правил дорожного движения, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 №1090.

³ См., напр.: Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 24.04.2018 по делу №А73-16770/2016; Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.05.2018 №02АП-1741/2018; Решение Арбитражного суда Ивановской области от 18.01.2018 по делу №А17-3785/2016; Решение Арбитражного суда Вологодской области от 27.12.2016 по делу №А13-14328/2016.

⁴ Этот подход применяют и арбитражные суды, и суды общей юрисдикции. См., напр.: Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2017 по делу №06АП-4693/2017; Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 26.06.2017 по делу №А73-16769/2016; Решение Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа от 25.12.2017 по делу №12-208/2017.

правомерным постановлением о привлечении органом местного самоуправления лица к административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории, а именно парковку на газоне, поскольку вопрос, связанный с ответственностью за нарушение указанных правил, не находится в исключительном ведении Российской Федерации и по своему характеру не относится к вопросам, имеющим исключительно федеральное значение¹.

Противоположный пример расширительной трактовки понятия «благоустройство» демонстрирует решение по делу против ОАО «Хабаровский аэропорт». Пунктом 44 Правил благоустройства городского округа «Город Хабаровск»² установлено общее правило, согласно которому дороги, проезды и подъезды к зданиям, сооружениям, наружным пожарным лестницам, водоисточникам должны быть в исправном состоянии. И, несмотря на то, что обязанность лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог, по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам содержится в федеральном законодательстве³, суд оставил в силе постановление административной комиссии о привлечении лица, не исполнившего свою обязанность по содержанию автомобильных дорог, к ответственности за нарушение правил благоустройства⁴.

В отсутствие отдельных полномочий по осуществлению муниципального контроля за соблюдением правил обращения с отходами нарушение правил обращения с отходами также расценивается в качестве муниципальных правил благоустройства, что пока поддерживается судебными решениями⁵, однако в свете реформирования системы обращения с отходами практика может измениться⁶.

¹ Решение Калининского районного суда г. Чебоксары от 18.05.2015 № 12-132/2015.

² Утв. Решением Хабаровской городской думы от 26.12.2008 № 721.

³ Часть 2 ст. 12 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». См., также: Постановление Верховного суда РФ от 10.04.2017 по делу № 44-АД17-4.

⁴ Решение Железнодорожного районного суда г. Хабаровска от 13.01.2016 по делу № 12-14/2016 12-973/2015.

⁵ См., напр.: Решение Арбитражного суда Костромской области от 15.12.2017 по делу № А31-11272/2017; Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 09.10.2017 по делу № А12-28769/17; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25.08.2017 по делу № А40-131340/17-147-1146; Решение Бугульминского городского суда Республики Татарстан от 07.06.2016 по делу № 12-228/2016.

⁶ Постановление Правительства РФ от 03.11.2018 № 1314 «О перераспределении полномочий федеральных органов власти в сфере обращения с отходами производства и потребления»: <http://gov.name.net.ru/docs/34636/>.

По достаточно широкому спектру вопросов, относящихся к благоустройству, судебная практика поддерживает наличие у органов местного самоуправления полномочий по осуществлению проверочных мероприятий и по привлечению к административной ответственности: за нарушение правил благоустройства в части уборки, полива, подметания территории¹, в зимнее время года — очистки территории от снега и наледи и вывоза снега, обработки объектов улично-дорожной сети противогололедными препаратами, очистки от мусора родников, ручьев, канав, лотков, ливневой канализации и других водопроводных устройств², содержания объекта благоустройства в исправном состоянии и поддержания его чистоты³.

Несколько иной перечень вопросов благоустройства городских территорий содержался в акте, правомерность которого подтвердил Верховный суд РФ еще в 2007 году, — в нем к вопросам внешнего благоустройства городских территорий были отнесены: санитария, уборка, внешний вид и содержание жилых и общественных зданий, промышленных предприятий, предприятий торговли, соблюдение норм и правил подготовки и проведения земляных и строительных работ, сохранность инженерных сооружений, коллекторов и коммуникаций, состояние, качество и ремонт дорожных покрытий, тротуаров, состояние художественного оформления и наружной рекламы, наружного освещения, зеленых насаждений и других объектов городской инфраструктуры⁴.

Однако в сфере благоустройства есть спорные ситуации, связанные с принуждением собственника имущества к осуществлению работ по его ремонту и поддержанию в исправном состоянии в целях улучшения эстетического восприятия и формирования современно-

¹ См., напр.: Постановление Верховного суда РФ от 10.09.2015 по делу № 310-АД15-10357; Решение Арбитражного суда Тюменской области от 06.06.2017 по делу № А70-4133/2017.

² См.: подп. 5 п. 59 Правил благоустройства территории г. Челябинска, утвержденных Решением Челябинской городской думы от 22.12.2015 г. по делу № 16/32; Решение Советского районного суда г. Челябинска от 14.07.2017 по делу № 1211272547/2017; Решение Омского областного суда от 18.07.2017 по делу № 7711272344/2017.

³ См., напр.: Постановление Верховного суда РФ от 13.01.2016 по делу № 307-АД15-17350; Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.08.2018 по делу № А56-48937/2018; Решение Арбитражного суда Челябинской области от 23.04.2018 по делу № А76-30662/2017.

⁴ Определение Верховного суда РФ от 24.10.2007 по делу № № 5-Г07-91.

го архитектурно-художественного облика муниципальных образований¹.

С одной стороны, эксплуатация и содержание объектов благоустройства включают в том числе содержание зданий и сооружений, т. е. систематически проводимые за счет собственника работы по предупреждению преждевременного износа конструкций, инженерного оборудования, а также работы по устранению мелких повреждений и неисправностей. И в практике судов различных инстанций неоднократно подтверждалось, что содержание и уборку объектов благоустройства, зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, обязаны осуществлять лица, которым объекты благоустройства, здания (включая жилые дома), сооружения и (или) земельные участки, на которых они расположены, принадлежат на соответствующем праве, самостоятельно или посредством привлечения специализированных организаций за счет собственных средств².

С другой стороны, из-за отсутствия четких границ, отделяющих требования по проведению мероприятий по благоустройству от вмешательства в хозяйственную и иную деятельность собственников объектов благоустройства, органам местного самоуправления приходится проявлять крайнюю осторожность при осуществлении данного вида муниципального контроля³.

Достаточно «безопасно» привлекать собственников зданий, сооружений к ответственности за нарушение правил благоустройства, только если нарушения касаются требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического

¹ См., напр.: Положение «О поддержании в исправном состоянии и сохранении фасадов зданий и сооружений на территории муниципального образования «Город Мирный»: <http://gorodmirneu.ru/>; Концепция формирования архитектурно-художественного облика населенных пунктов муниципальных образований Воронежской области: <http://uaig.ru/uploads/63514a3935cc2903c6abb56df4a894c4.pdf>.

² См., напр.: Определение Верховного суда РФ от 15.03.2018 № 309-АД18-674; Постановление Верховного Суда РФ от 04.06.2015 № 308-АД15-2609; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2017 № 17АП-16501/2017-Аку; Решение Арбитражного суда Вологодской области от 16.11.2018 по делу № А13-5772/2018; Решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 20.09.2017 по делу № А71-12179/2017; Решение Ленинского районного суда г. Ульяновска от 26.05.2016 № 12-405/2016.

³ См. напр.: Решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.07.2018 по делу № А13-18376/2017; Решение Кинешемского городского суда Ивановской области от 14.12.2016 № 2А-2389/2016 2А-2389/2016-М-2448/2016 М-2448/2016.

благополучия населения¹, пожарной безопасности², защиты прав потребителей³.

В ряде случаев ссылка на охраняемые законом (без конкретизации уровня законодательства) интересы населения, нарушения которых выявляются при осуществлении муниципального контроля, позволяет судам подтверждать правомерность привлечения к ответственности за нарушение правил благоустройства даже при малозначительности нарушения. Так, привлечение органом местного самоуправления правонарушителя к административной ответственности за нарушение правил благоустройства и содержания территории города, выразившееся в оставлении у стены магазина транспортировочной тары (поддонов), было признано судом правомерным с отсылкой к обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, что принадлежит к сфере ответственности органов государственной власти. Довод подателя жалобы о малозначительности совершенного правонарушения был отклонен именно в силу того, что нарушение представляет существенную угрозу охраняемым законом интересам населения, и лицо, допустившее нарушение, было подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 35 000 рублей⁴. С другой стороны, выявленные нарушения правил благоустройства территории в виде непринятия должных и своевременных мер по надлежащему санитарному содержанию придомовой территории (не был про-

¹ См.: Определение Верховного суда РФ от 07.10.2015 №46-АПГ15-39; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23.05.2017 №Ф09-2199/17; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.05.2017 №Ф07-4107/2017.

² См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.12.2015 №09АП-55244/2015; Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 13.09.2018 по делу №А56-67367/2018; Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 11.12.2017 по делу №А27-21800/2017.

³ См., напр.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 31.08.2018 по делу №А12-18677/2018; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 24.03.2017 по делу №А60-3188/2017; Решение Арбитражного суда Ростовской области от 03.03.2017 по делу №А53-34708/2016; Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 27.02.2017 по делу №А27-27307/2016.

⁴ Решение Удомельского городского суда Тверской области от 25.09.2017 по делу №12-43/2017. Аналогичные судебные акты: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2017 по делу №13АП-12684/2017; Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2016 по делу №05АП-7628/2016; Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12.12.2016 по делу №08АП-14205/2016; Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.02.2018 по делу №А81-9076/2017; Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 20.04.2017 по делу №А56-10512/2017; Решение Арбитражного суда Тюменской области от 07.10.2016 по делу №А70-9786/2016; Решение Арбитражного суда Приморского края от 06.09.2016 по делу №А51-10565/2016.

изведен окос травы, высота травяного покрова превысила допустимые правилами 5–10 см), по мнению судебной инстанции, хотя формально и содержат признаки состава административного правонарушения, но не повлекли какого-либо вреда и тяжких последствий, не представляют существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений, в связи с чем постановление органа местного самоуправления о привлечении к ответственности за нарушение правил благоустройства было отменено по причине малозначительности и устранения нарушения вскоре после составления протокола¹.

Значительную долю судебных решений, вынесенных по вопросам осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства, составляют решения об обязании администраций муниципальных образований разработать и обеспечить принятие нормативных правовых актов по муниципальному контролю в сфере благоустройства территории поселения, а именно положения о муниципальном контроле и административного регламента исполнения муниципальной функции муниципального контроля².

3.4.3. Муниципальный контроль за соблюдением условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования

Одним из вопросов местного значения, предусматриваемых для разных видов муниципальных образований, является создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения (п. 7 ч. 1 ст. 14; п. 6 ч. 1 ст. 15; п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Многие эксперты сходятся во мнении, что осуществление соответствующих полномочий невозможно без муниципального контроля. Поэтому данный вид контроля можно рассматривать как не имеющий оснований в от-

¹ Решение Московского районного суда г. Калининграда от 10.11.2015 № 1211272468/2015. Аналогичные судебные акты: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.10.2016 № 17АП-13013/2016-АК; Решение Арбитражного суда Иркутской области от 06.07.2018 по делу № А19-10503/2018; Решение Арбитражного суда Ярославской области от 16.02.2018 по делу № А82-15294/2017; Решение Арбитражного суда Кировской области от 30.08.2017 по делу № А28-8127/2017; Решение Арбитражного суда Свердловской области от 01.08.2016 по делу № А60-30340/2016.

² См., напр.: Решение Крымского районного суда Краснодарского края от 26.07.2017 № 2А-1996/2017 2А-1996/2017-М-2220/2017 М-2220/2017. Аналогичные решения вынесены в отношении 10 сельских и одного городского поселения, входящих в Крымский муниципальный район Краснодарского края, в течение короткого периода.

раслевых законах и являющийся частью конкретных вопросов местного значения.

Анализ судебной практики показывает, что значительное количество судебных дел инициируется в порядке государственного контроля за осуществлением перевозок. Органы местного самоуправления оказываются в поле зрения судебных органов:

— в контексте возможного нарушения законодательства о конкуренции¹;

— при установлении тарифов на перевозку², взыскании убытков, возникших при перевозке льготных категорий граждан³;

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 17.09.2018 № Ф08-7075/2018 по делу № А32-35460/2017 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.09.2015 № Ф08-6608/2015 по делу № А53-26608/2014 (Ростовская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.08.2017 № Ф07-6214/2017 по делу № А05-10343/2016 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.03.2018 № Ф07-764/2018 по делу № А05-8816/2017 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 05.09.2017 № Ф07-7790/2017 по делу № А13-11550/2016 (Вологодская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.07.2016 по делу № А05-9858/2015 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.02.2016 по делу № А05-2094/2015 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 05.10.2018 № Ф03-4079/2018 по делу № А37-172/2018 (Магаданская область); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 03.10.2018 № Ф09-5470/18 по делу № А60-44038/2017 (Свердловская область); Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 30.03.2015 № Ф02-799/2015 по делу № А10-3080/2014 (Республика Бурятия); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.05.2016 № Ф09-3051/16 по делу № А76-14906/2015 (Челябинская область); Постановление ФАС Уральского округа от 27.06.2013 № Ф09-6246/13 по делу № А71-12345/2012 (Удмуртская Республика); Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 24.01.2018 № Ф10-5584/2017 по делу № А54-835/2017 (Рязанская область); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.06.2012 по делу № А53-11349/2011 (Ростовская область); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 25.01.2011 по делу № А29-4777/2010 (Республика Коми).

² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 03.10.2018 № Ф09-5470/18 по делу № А60-44038/2017 (Свердловская область); Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.08.2018 № Ф01-3078/2018 по делу № А79-7054/2017 (Чувашская Республика); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 20.02.2012 по делу № А29-3332/2011 (Республика Коми).

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.02.2018 № Ф08-11167/2017 по делу № А32-8519/2017 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 08.07.2016 № Ф08-4641/2016 по делу № А32-34796/2014 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 16.06.2015 № Ф08-3115/2015 по делу № А32-36605/2014 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.06.2015 № Ф08-3580/2015 по делу № А32-34795/2014 (Краснодарский край); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.07.2015 № Ф09-5215/15 по делу № А60-42158/2014 (Свердловская область); Постановление ФАС Уральского округа от 03.03.2009 № Ф09-849/09-С1 по делу № А47-3481/2008АК-21 (Оренбургская область); Постановление ФАС Московского округа от 13.01.2011 № КГ-А40/15091-10 по делу № А40-78766/09-24-561 (г. Москва); Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 09.10.2009 по делу № А33-17901/08 (Красноярский край); Постановление ФАС Дальневосточного окру-

— при оспаривании муниципальных правовых актов, решений органов местного самоуправления об утверждении регулярных маршрутов¹.

Значительное количество судебных решений связано с исследованием соблюдения условий договоров на оказание транспортных услуг населению².

В судебной практике встречаются решения, связанные с исследованием фактических обстоятельств и с применением мер реагирования на выявленные нарушения. Однако надо сделать несколько оговорок:

— чаще всего нарушения выявляются в рамках деятельности государственных органов;

— отношения муниципального контроля фактически возникают в рамках договорных отношений (органы местного самоуправления выступают заказчиками на выполнение соответствующих работ и услуг, которые оплачиваются за счет средств бюджета)³; чаще всего органы местного самоуправления обращаются в суд для прекращения

га от 01.10.2009 № Ф03-5025/2009 по делу № А51-2170/2008 (Приморский край); Определение ВАС РФ от 28.07.2014 № ВАС-10218/14 по делу № А40-72966/2013 (г. Москва).

¹ Определение ВАС РФ от 27.06.2013 № ВАС-4167/13 по делу № А16-1231/2011 (Еврейская автономная область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.09.2017 № Ф07-9025/2017 по делу № А05-6853/2016 (Архангельская область); Постановление ФАС Уральского округа от 08.10.2007 № Ф09-7604/07-С5 по делу № А76-1090/2007-53-252 (Челябинская область); Постановление ФАС Центрального округа от 25.11.2010 по делу № А08-2416/2010-27 (Белгородская область); Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 15.06.2005 № Ф04-3558/2005 (11998-А46-32) по делу № 3-1625/04 (Омская область); Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 20.01.2014 по делу № А17-3982/2013 (Ивановская область); Постановление ФАС Дальневосточного округа от 26.12.2013 № Ф03-5727/2013 по делу № А16-1027/2011 (Еврейская автономная область); Постановление ФАС Поволжского округа от 25.11.2010 по делу № А57-4881/2010 (Саратовская область); Постановление ФАС Поволжского округа от 24.07.2007 по делу № А65-28344/06 (Республика Татарстан).

² Определение ВАС РФ от 06.03.2014 № ВАС-19037/13 по делу № А40-57804/2013 (г. Москва); Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.05.2016 № Ф09-3051/16 по делу № А76-14906/2015 (Челябинская область); Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 16.01.2017 № Ф10-5251/2016 по делу № А54-1211/2015 (Рязанская область); Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.10.2017 № Ф10-3984/2016 по делу № А83-60/2016 (Республика Крым); Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 03.08.2016 № Ф06-10905/2016 по делу № А55-21124/2015 (Самарская область).

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.01.2018 № Ф07-12439/2017 по делу № А05-2492/2017 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.01.2018 № Ф07-12329/2017 по делу № А05-2491/2017 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.04.2016 № Ф07-1462/2016 по делу № А13-17446/2014 (Вологодская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.07.2015 № Ф07-4068/2015 по делу № А05-7401/2014 (Архангельская область); Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.06.2015 по делу № А13-10702/2014 (Вологодская область).

незаконной деятельности перевозка либо осуществляемой с нарушениями, в том числе за расторжением договора перевозки¹;

— отношения муниципального контроля следует отграничивать от лицензионного контроля (для осуществления транспортного обслуживания населения необходимо получение лицензии).

Любопытно, что муниципальный контроль инициируется индивидуальными предпринимателями или организациями, осуществляющими перевозку, — для них это вопрос конкуренции и устранения нелегальных перевозчиков². Есть примеры того, что неосуществление муниципального контроля попадает в поле зрения антимонопольных органов. Например, в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 22.12.2016 № Ф06-15645/2016 по делу № А57-29161/2014 (Саратовская область) констатируется, что бездействие органа местного самоуправления и учреждения, выразившееся в отсутствии контроля за соблюдением условий организации регулярных перевозок, привело к тому, что в соответствии с договорами об организации перевозок пассажиров и багажа общество получило допуск к обслуживанию населения муниципального образования автомобильным пассажирским транспортом по маршрутам регулярных перевозок, не принимая участия в отборе перевозчиков.

Нарушения могут устанавливаться органами местного самоуправления в ходе выездных транспортных проверок³, рейдов и фиксироваться в актах проверок, претензиях, предписаниях⁴; по результатам проверок может выявляться деятельность в отсутствие свидетельства, иного документа, подтверждающего право осуществления перевозок. В этом случае органы местного самоуправления обращаются в суд с заявлением о запрете деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по соответствующему маршруту регулярных перевозок⁵. Причем суды делают вывод о том, что незаконная деятель-

¹ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.09.2018 № Ф08-5071/2018 по делу № А32-42688/2017 (Краснодарский край).

² Постановление ФАС Уральского округа от 24.08.2012 № Ф09-6612/12 по делу № А60-34170/2011 (Свердловская область); Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.06.2018 № Ф03-2333/2018 по делу № А59-4385/2017 (Сахалинская область).

³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.06.2015 по делу № А13-10702/2014 (Вологодская область);

⁴ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.09.2018 № Ф08-5071/2018 по делу № А32-42688/2017 (Краснодарский край);

⁵ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.03.2018 № Ф03-325/2018 по делу № А73-9951/2017 (Хабаровский край).

ность создает опасность причинения вреда в будущем, что в силу пункта 1 статьи 1065 ГК РФ является основанием для удовлетворения иска о запрещения деятельности, создающей такую опасность.

Далеко не все органы местного самоуправления выбирают выше-названный способ привлечения нарушителя к ответственности. Например, в Калужской области статьей 3.4 Закона № 122-ОЗ предусмотрена административная ответственность за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регламентирующих организацию транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования. Это позволяет решением административной комиссии привлекать нарушителя к административной ответственности¹. Однако в некоторых субъектах РФ попытки установить состав административного правонарушения своим законом являются предметом самостоятельного судебного исследования, которое не всегда заканчивается положительно для органов власти, принявших оспариваемый закон². Чаще всего суды констатируют, что диспозиции оспариваемой статьи не содержат исчерпывающего перечня юридических запретов, за которые возможно применение административной ответственности, допускают возможность привлечения к административной ответственности за нарушение правил в области транспортных перевозок, регламентированных федеральным законодательством, тем самым позволяя дважды привлекать к административной ответственности за одно и то же правонарушение³.

Другая проблема, которая возникает при привлечении нарушителя к ответственности и исследуется судами, — необходимость правильной квалификации нарушения, обусловленной тем, что данный вид деятельности относится к числу лицензируемых. Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением лицензионных условий и требований влечет наступление административной ответственности по статье 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴.

¹ Определение Верховного суда РФ от 20.02.2017 № 310-АД16-20769 по делу № А23-7536/2015 (Калужская область).

² Определение Верховного суда РФ от 26.03.2014 № 64-АПГ14-2 (Сахалинская область); Определение Верховного суда РФ от 15.02.2012 № 25-Г12-2 (Астраханская область); Определение Верховного суда РФ от 08.02.2012 № 48-Г12-1 (Челябинская область); Определение Верховного суда РФ от 26.10.2011 № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

³ Определение Верховного суда РФ от 15.02.2012 № 25-Г12-2 (Астраханская область).

⁴ Определение Верховного суда РФ от 26.10.2011 № 47-Г11-33 (Оренбургская область).

Осуществление перевозок как одного из вида лицензируемой деятельности довольно регулярно исследуется судами¹. Одним из наиболее значимых является Постановление Конституционного суда РФ от 13.07.2010 № 16-П, в котором довольно подробно анализируются вопросы лицензирования в контексте поиска баланса между частными и публичными интересами (свобода предпринимательской деятельности *против* безопасности перевозок, т. е. против интересов общества).

Таким образом, анализ судебной практики показывает, что в качестве самостоятельного вида муниципального контроля данный вид деятельности органов местного самоуправления в судах практически не рассматривается, хотя она тесно связана с соответствующими полномочиями органов местного самоуправления.

¹ Определение ВАС РФ от 06.03.2014 № ВАС-19037/13 по делу № А40-57804/2013 (г. Москва); Определение ВАС РФ от 09.12.2013 № ВАС-16873/13 по делу № А28-10428/2012-337/28 (Кировская обл.); Определение Верховного суда РФ от 26.10.2011 по делу № 47-Г11-33 (Оренбургская обл.); Определение ВАС РФ от 27.06.2013 № ВАС-4167/13 по делу № А16-1231/2011 (Еврейская автономная обл.).

ГЛАВА 4. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ¹

4.1. Общая характеристика анкетирования

Центром местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в сентябре — октябре 2018 года был проведен масштабный опрос представителей органов местного самоуправления по вопросам совершенствования законодательства о муниципальном контроле в форме анкетирования.

Респондентам было предложено оценить потребность в осуществлении муниципального контроля, законодательное обеспечение деятельности по осуществлению муниципального контроля и отлаженность его осуществления. В первую очередь анкетирование было направлено на выяснение потребностей муниципального сообщества в изменениях законодательства о муниципальном контроле и его отношения к некоторым положениям, предлагаемым проектом нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», основанном на концепции риск-ориентированного подхода.

По итогам опроса в Центр местного самоуправления РАНХиГС поступило 2507 анкет. Свое мнение направили представители 68 субъектов Российской Федерации (см. табл. 4.1), 2455 муниципальных образований. В опросе приняли участие представители всех видов му-

¹ Наиболее трудоемкая работа, связанная с обработкой анкет, с обобщением результатов анкетирования, проводилась сотрудниками Центра местного самоуправления Г.В. Мироновой и И.Е. Кабановой.

Таблица 4.1. Сведения о том, какие субъекты РФ приняли участие в анкетировании в разрезе федеральных округов (количество анкет)

Федеральный округ	Общее количество субъектов РФ в федеральном округе	Количество субъектов, принявших участие в анкетировании
Центральный	18	16
Северо-Западный	11	9
Южный	8	5
Северо-Кавказский	7	2
Приволжский	14	12
Уральский	6	6
Сибирский	10	10
Дальневосточный	11	8
Итого	85	68

ниципальных образований. Всего было получено более 1,5 тыс. анкет из городских и сельских поселений, более 600 анкет из муниципальных районов и около 300 анкет из городских округов. От внутригородских муниципальных образований поступили 52 анкеты. В связи с небольшой долей ответов, полученных от иных видов муниципальных образований, в сравнении с анкетами, полученными из городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, эти цифры не учитывались при создании инфографики.

Количество анкет респондентов превышает количество муниципальных образований, принявших участие в анкетировании, поскольку многие муниципальные образования направляли более одной анкеты. При анализе ответов респондентов учитывались все поступившие анкеты.

Помощь в сборе информации оказали советы муниципальных образований большинства субъектов Российской Федерации из числа 68 субъектов Российской Федерации. Особо стоит отметить работу отдельных советов муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации, которые представили обобщенные результаты анкетирования муниципальных образований (Пензенская обл.) или направили анкеты, сгруппированные по типам муниципальных образований (Самарская и Тульская обл.).

Среди респондентов были лица, замещающие разные должности в органах местного самоуправления, на муниципальных предприяти-

ях или в учреждениях, в общественных советах (общественных палатах). Для целей анкетирования были выделены лица, замещающие должности руководителя муниципального образования, муниципальные служащие и представители органов муниципального контроля. Анкеты руководителей органов местного самоуправления составляют около 40 % (см. табл. 4.2).

В анкетировании приняли участие и представители экспертного сообщества — РАНХиГС при Президенте РФ, МГУ им. М.В. Ломоносова, Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Государственного университета управления, Тюменского государственного университета, Мордовского государственного университета, Института муниципального развития (Красноярск), Севастопольского государственного университета, а также сотрудники аппаратов советов муниципальных образований Республики Саха (Якутия), Воронежской области, Оренбургской области, иных научных и экспертных организаций.

Количество анкет, поступивших от представителей экспертного сообщества, сравнительно невелико, поэтому для удобства восприятия информации при составлении инфографики позиции экспертов не учитывались, однако экспертные мнения широко представлены в комментариях и дополнениях к ответам респондентов.

Представители органов государственной власти в опросе практически не участвовали.

Анketируемым предлагалось ответить на 9 вопросов, касающихся субъектов осуществления муниципального контроля, объектов провер-

Таблица 4.2. Качественное и количественное распределение респондентов по видам муниципальных образований (количество анкет)

Вид муниципального образования	Должность		
	Руководитель муниципального образования	Муниципальный служащий	Представитель органа муниципального контроля
Поселение	683	603	28
Муниципальный район	154	426	115
Городской округ	72	211	105
Внутригородское муниципальное образование	36	15	3

ки, мер ответственности, налагаемых по результатам осуществления муниципального контроля, наполняемости местных бюджетов, баланса между расходами на осуществление муниципального контроля и размером штрафов, зачисляемых в местный бюджет по его результатам, механизмов применения мер принуждения к нарушителям, видов муниципального контроля и создания специальных органов муниципального контроля. Кроме этого, респонденты могли поделиться своими пожеланиями, замечаниями, вопросами и предложениями, касающимися регулирования или осуществления муниципального контроля.

4.2. Нужен ли муниципальный контроль?

Подавляющее большинство опрошенных считают, что муниципальный контроль безусловно необходим (1205 анкет). Информация об этом представлена в табл. 4.3.

Примечательно, что так считает большинство представителей сельских и городских поселений, одновременно отмечающих недостаток организационных, кадровых, финансовых ресурсов для осуществления муниципального контроля на поселенческом уровне.

Значительное число респондентов высказались за осуществление муниципального контроля при наличии определенных условий (см. диаграмму 4.1):

- механизма принуждения по результатам выявленных нарушений;
- ограничения муниципального контроля профилактикой нарушений.

Таблица 4.3. Распределение ответов о сохранении муниципального контроля без каких-либо условий (количество анкет)

Нужен ли муниципальный контроль?	Поселения	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские муниципальные образования
Да	625	345	210	14
Нет	59	9	0	2
В существующем виде — нет	133	68	20	13

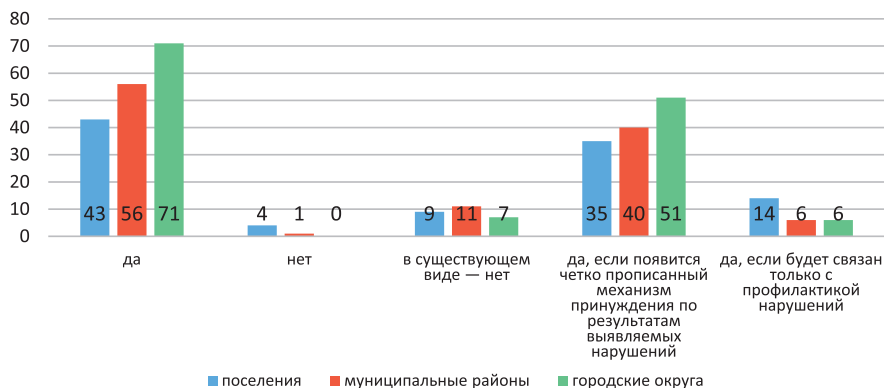


Диаграмма 4.1. Сведения о необходимости муниципального контроля (% от количества поступивших анкет)

В 937 анкетах был выбран ответ «да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений». Таким образом, большая часть респондентов высказались за необходимость муниципального контроля при условии наличия четко прописанного механизма принуждения по результатам выявленных нарушений. Кроме того, в ряде анкет отмечается, что в настоящее время существенной проблемой является зачисление сумм штрафов, наложенных на нарушителей по результатам осуществления муниципального контроля, не в бюджет муниципального образования, на территории которого проводились контрольные мероприятия с привлечением соответственно финансовых и кадровых ресурсов, а в бюджет городского округа, субъекта Российской Федерации либо в федеральный бюджет, в связи с тем, что органы местного самоуправления в рамках различных видов муниципального контроля не вправе взимать штрафы. Иными словами, респонденты констатируют, что результаты их деятельности по осуществлению муниципального контроля «достаются другим публично-правовым образованиям», что влияет на мотивацию их деятельности.

Многие анкетированные указывали несколько вариантов ответа, например: «да, нужен», «да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений» или «нет» и «в существующем виде — нет».

Респонденты не ограничивались выбором представленных вариантов условий осуществления муниципального контроля и дополняли

**Таблица 4.4. Распределение ответов о необходимости сохранения
муниципального контроля (количество анкет)**

Нужен ли муниципальный контроль?	Поселения	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские муниципальные образования
Да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений	511	247	151	22
Да, если муниципальный контроль будет связан только с профилактикой нарушений	212	39	19	7

ли их своими формулировками. Например, «муниципальный контроль нужен, если:

а) появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений;

б) штрафы за нарушения будут существенными и будут направляться в бюджет муниципального образования;

в) будет стабильный источник финансирования расходов муниципальных образований на осуществление контроля (например, увеличена доля налога на физических лиц, поступающая в бюджет муниципального образования)».

В ряде анкет оставление муниципального контроля обусловливалось появлением как четко прописанного механизма принуждения по результатам выявляемых нарушений, так и направленностью осуществления муниципального контроля только на профилактику нарушений. Последний вариант стал третьим по степени распространенности (в 278 анкетах была отмечена необходимость муниципального контроля, если он будет связан только с профилактикой нарушений), незначительно опередив вариант ответа «муниципальный контроль в существующем виде не нужен» (234 анкеты). И только в анкетах 71 респондента отмечалось, что муниципальный контроль не нужен, причем в большинстве случаев такой ответ давали представители поселений (преимущественно сельских). Этот ответ не фигурировал ни в одной из анкет представителей городских округов и только в 9 анкетах представителей муниципальных районов.

Во взаимосвязи ответа на вопрос о необходимости муниципального контроля с ответами на вопросы анкеты о существенности штрафов, взыскиваемых по результатам муниципального контроля, и предпочтительном механизме применения мер принуждения можно сделать вывод о том, что в существующем виде проведение мероприятий по муниципальному контролю на уровне поселений является затратным и экономически нецелесообразным, истощающим местный бюджет.

Общим лейтмотивом может служить цитата из одной анкеты: «Муниципальный контроль нужен, но при наличии четкого механизма разделения сфер контроля и единого подхода к его осуществлению».

Отсутствие четко закрепленного в законодательстве механизма взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля и привлечении к ответственности нарушителей приводит к снижению эффективности муниципального контроля и заинтересованности органов местного самоуправления к его осуществлению.

4.3. Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль?

В половине анкет отмечается, что муниципальный контроль должен осуществляться всеми видами муниципальных образований (1333 анкеты). Этот ответ на первом месте и в опросе представителей поселений, и в опросе представителей городских округов и муниципальных районов, а также в опросе представителей внутригородских муниципальных образований (см. диаграмму 4.2).

Оставить полномочия по осуществлению муниципального контроля только городским округам и муниципальным районам предложено в 688 анкетах, причем этот вариант оказался менее предпочтительным не только для представителей поселений, но и для участников опроса, представлявших муниципальные районы (192 ответа против 399 ответов, которые поддерживают наличие полномочий по осуществлению муниципального контроля у всех видов муниципальных образований), городские округа (98 ответов против 215) и внутригородские муниципальные образования (7 ответов против 32).

В ряде анкет говорится о предоставлении таких полномочий только крупным поселениям (с численностью населения более 10 тыс. чел.), поскольку в поселениях с меньшей численностью населения (например, 3 тыс. жителей), как правило, малый штат сотрудников органов

**Таблица 4.5. Распределение ответов об осуществлении муниципального контроля различными видами муниципальных образований
(количество анкет)**

Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль?	Ответы поселений	Ответы муниципальных районов	Ответы городских округов	Ответы внутригородских муниципальных образований
Только городские округа и муниципальные районы	386	192	98	7
Все виды муниципальных образований	678	399	215	32
По усмотрению субъекта РФ	237	97	79	15

местного самоуправления, которым сложно квалифицированно исполнять полномочия по всем видам муниципального контроля из-за очень высокой загруженности.

В связи с устоявшейся практикой передачи полномочий по осуществлению муниципального контроля (например, земельного и жилищного контроля) от поселений муниципальным районам в отдель-

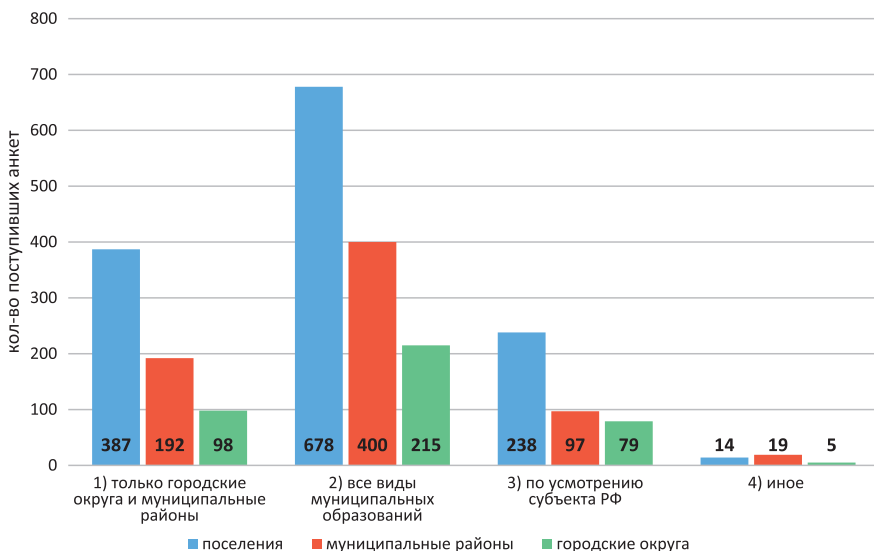


Диаграмма 4.2. Сведения о видах муниципальных образований, в которых должен осуществляться муниципальный контроль (количество поступивших анкет)

ных анкетах (как правило, в анкетах представителей муниципальных районов, хотя этот ответ встречается и в анкетах представителей поселений) респонденты высказываются за оставление полномочий по муниципальному контролю только на уровне муниципальных районов, отдавая им преимущество даже по сравнению с городскими округами.

4.4. Являются ли штрафы и иные меры ответственности, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, существенными для муниципального образования?

На вышеприведенный вопрос только 783 респондента ответили утвердительно, причем в 302 случаях это были представители муниципальных районов и городских округов (см. табл. 4.5). Одновременно многие представители муниципальных районов, а также городских округов и поселений отмечали, что расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов (409 респондентов).

Бросается в глаза, что ответ, указывающий на незначительность штрафов для муниципального образования в анкетах представителей поселений, в 2 раза превосходит ответ об их существенности для местных бюджетов. Эта же тенденция, но чуть с меньшим разрывом сохраняется в ответах представителей муниципальных районов и городских округов.

Зачастую в анкетах представителей поселений и изредка в анкетах представителей муниципальных районов указывалось, что штрафы

Таблица 4.5. Распределение ответов представителей различных видов муниципальных образований о существенности штрафов для местных бюджетов (количество анкет)

Являются ли штрафы, зачисляемые в местные бюджеты, существенными для вашего муниципального образования?	Ответы поселений	Ответы муниципальных районов	Ответы городских округов	Ответы внутригородских муниципальных образований
Да	466	191	111	11
Нет	802	316	181	28
Расходы на осуществление муниципального контроля превышают доходы от штрафов	175	148	75	8

зачисляются в бюджеты тех муниципальных образований, на территории которых выносятся решения о привлечении к ответственности, а не в бюджеты муниципальных образований, на территории которых, собственно, и проводились мероприятия по муниципальному контролю из-за отсутствия у органов местного самоуправления полномочий по начислению штрафных санкций. Например, органы местного самоуправления по отдельным видам контроля (в частности, по муниципальному земельному контролю) имеют ограниченные полномочия по составлению протоколов, из-за чего суммы штрафов по протоколам органов государственного контроля, составленные на основании актов органа муниципального контроля, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Респонденты неоднократно отмечали, что если вынесение решений об административном правонарушении возложено на органы государственной власти, а органы местного самоуправления наделены только полномочиями по составлению актов проверок, то штрафы зачисляются в бюджеты субъекта Российской Федерации или Российской Федерации и также не оказывают влияния на экономику муниципального образования, на территории и за счет которого производились контрольные мероприятия. Отсутствие полномочий по наложению и взысканию штрафов приводит к тому, что на поселенческом уровне, а порой и на уровне муниципальных районов не осуществляется муниципальный контроль, который предполагает применение мер ответственности, в том числе в виде наложения штрафов.

Респондентами обращается внимание на сложность процедуры согласования проведения проверок в рамках муниципального контроля с иными контрольно-надзорными органами, что сводит на нет эффективность муниципального контроля в тех случаях, когда необходима оперативная проверка на предмет наличия нарушений. Например, если санкции за нарушения, выявленные в ходе муниципального контроля, применяет соответствующее территориальное подразделение органов государственного контроля, то происходит затягивание рассмотрения вопроса, отсутствует механизм обратной связи результатов рассмотрения между органами муниципального и государственного контроля.

Эксперты дополнительно обращают внимание на то, что нет законодательно установленных негативных для нарушителей последствий за нарушение обязательных требований, устанавливаемых органами

местного самоуправления (например, в сфере благоустройства и т. п.). В настоящее время в отношении большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Экспертами отмечается настоятельная необходимость гармонизации законодательства об административных правонарушениях, законодательства о местном самоуправлении и муниципальном контроле для исключения ситуаций, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т. п.). В отсутствие четкого механизма осуществления муниципального контроля и его видов расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов, а муниципальные служащие осуществляют муниципальный контроль в качестве дополнительной нагрузки к своим основным должностным обязанностям.

В целом подавляющее большинство респондентов (1333 анкеты) отметили, что штрафы не являются существенными для муниципального образования (см. диаграмму 3).

Как серьезный системный недостаток отмечается отсутствие у органов местного самоуправления возможности влиять на исполнение решений по взысканию штрафов, поскольку последнее является исключительной компетенцией Федеральной службы судебных приставов. Проведенный анализ результатов внеплановых проверок по проверке исполнения ранее выданных предписаний органами муниципального контроля показывает, что юридические лица и граждане не спешат устранять выявленные нарушения, так как невыполнение предписания органа муниципального контроля влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц — от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. Такие размеры штрафов приводят к тому, что выявленные в результате муниципального контроля нарушения не устраняются в течение трех лет, в связи с чем для совершенствования механизмов муниципального контроля респонденты предлагают увеличить штрафные санкции по статьям Кодекса РФ об административных

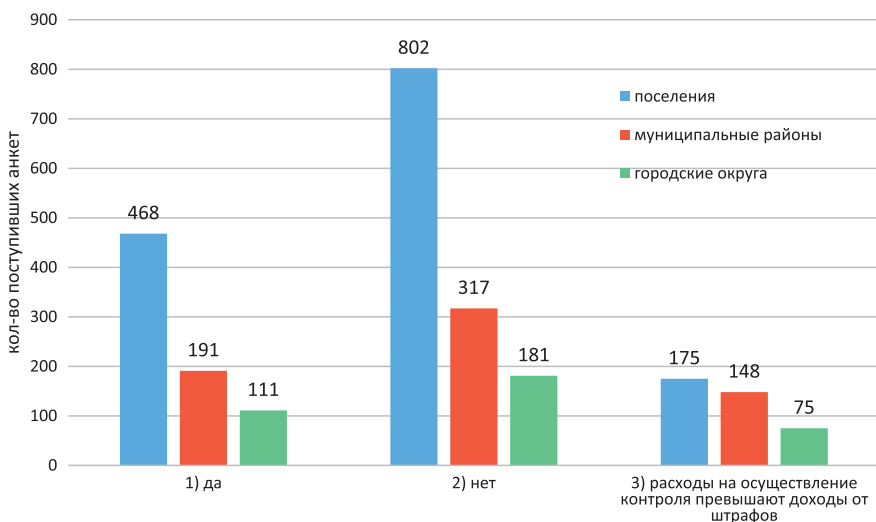


Диаграмма 4.3. Сведения о значимости штрафов и иных мер ответственности, для муниципального образования (количество поступивших анкет)

правонарушениях за невыполнение предписаний органов муниципального контроля. Зачисляемые же в муниципальный бюджет поступления от мировых судей за неисполнение предписаний по ранее вынесенным административным протоколам являются незначительными.

Респондентами высказывается мнение, что в законодательстве необходимо предусматривать не только штрафные санкции за нарушения, выявленные в ходе мероприятий по муниципальному контролю, но и иные меры, позволяющие заставить нарушителя устранить последствия правонарушения и не допускать повторения его совершения.

В некоторых анкетах отмечается, что эффективность муниципального контроля не выражается в количестве поступлений в местный бюджет, поскольку имеет значение не величина штрафа, а то, что административная ответственность является существенным рычагом воздействия муниципального образования на организации, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования, при нарушении ими обязательных требований действующего законодательства.

Этот же тезис выдвигается и в анкетах экспертов — объем поступающих в местный бюджет средств от взимания штрафов не может влиять на решение вопроса о сохранении муниципального контро-

ля. Фактор отсутствия экономической заинтересованности не должен являться определяющим при принятии решений в публичной сфере, но и не может полностью игнорироваться.

4.5. Какие виды муниципального контроля должны быть предусмотрены в действующем законодательстве?

Для целей анкетирования всем было предложено оценить виды муниципального контроля, содержащиеся в Приложении 3 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (см. диаграмму 4.4). Респонденты отмечают, что в зависимости от вида муниципального образования виды муниципального контроля должны варьироваться. В ответах высказывается предложение о том, что виды муниципального контроля можно оставить, но желательно предусмотреть правовой механизм, с помощью которого можно было бы избирательно подходить к осуществлению контрольной деятельности в зависимости от специфики соответствующей территории. В анкетах отмечается целесообразность определения видов муниципального контроля самими муниципальными образованиями, которые будут разрабатывать административные регламенты для проведения только необходимых

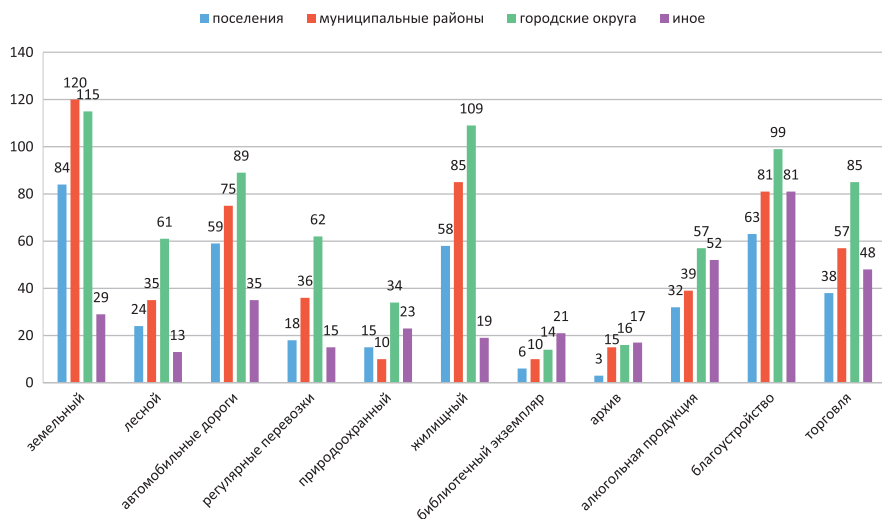


Диаграмма 4.4. Виды муниципального контроля
(% от количества поступивших анкет)

в каждом конкретном муниципальном образовании видов муниципального контроля. В настоящее время по каждому виду муниципального контроля составляется административный регламент вне зависимости от реального осуществления различных видов муниципального контроля на территории муниципального образования, отвлекаются финансовые и кадровые ресурсы, а цели муниципального контроля не достигаются.

Среди видов муниципального контроля, которые респонденты сочли необходимыми оставить, безоговорочным лидером является муниципальный земельный контроль (более 2300 анкет).

Следующие по распространенности в ответах виды контроля: жилищный контроль, контроль в сфере благоустройства и контроль за автомобильными дорогами местного значения — каждый из этих видов набрал около 2000 голосов. Более 1000 положительных ответов получил муниципальный контроль в области торговой деятельности.

Остальные виды муниципального контроля, предложенные респондентам, набрали менее 1000 голосов. Наименее целесообразным по результатам обработки анкет признано осуществление муниципального контроля за соблюдением законодательства об архивном деле (встречается лишь в 195 анкетах) и осуществление муниципального контроля за представлением обязательного экземпляра документов (есть только в 206 анкетах).

Список видов муниципального контроля мог быть дополнен по инициативе анкетированных, и более чем в 100 анкетах такие предложения содержатся. Упоминаются такие виды контроля, как:

- муниципальный контроль за недропользованием и распределением недр;
- муниципальный контроль за деятельностью предприятий в рамках соблюдения природоохранного законодательства;
- муниципальный контроль в области обращения с твердыми бытовыми отходами;
- муниципальный экологический контроль;
- муниципальный контроль за соблюдением правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на соответствующей территории, для личных и бытовых нужд;
- муниципальный контроль за соблюдением правил парковки;
- муниципальный контроль в сфере размещения наружной рекламы;

— муниципальный строительный контроль, контроль за соблюдением градостроительных норм и правил, градостроительный (архитектурный) контроль (в анкетах приводятся различные формулировки для обозначения данного вида контроля);

— муниципальный сельскохозяйственный контроль;

— муниципальный контроль в области ритуальных услуг;

— муниципальный контроль в сфере закупок;

— муниципальный финансовый контроль и контроль в сфере бюджетных правоотношений;

— муниципальный контроль в области установления цен (тарифов) на товары (работы, услуги), подлежащих регулированию органами местного самоуправления;

— муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи фармацевтической продукции;

— муниципальный контроль в сфере регистрации граждан по месту жительства;

— муниципальный контроль в сфере нарушений правил дорожного движения;

— муниципальный контроль за соблюдением мер первичной пожарной безопасности;

— муниципальный контроль в области образовательной деятельности.

В анкетах, поступивших из внутригородских муниципальных образований, отмечалось, что в таких муниципальных образованиях функции по осуществлению муниципального контроля следует исключить, однако единства по данному вопросу не наблюдалось — около 1/3 респондентов отмечали те же виды муниципального контроля, что и в среднем по стране: земельный, контроль в сфере благоустройства и т. д.

В анкетах экспертов отмечается, что виды муниципального контроля следует соотнести с видами муниципальных образований и с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Также целесообразно предоставить органам местного самоуправления право изменять этот список по согласованию с органами государственной власти с учетом территориальной специфики (например, ввиду отсутствия лесных участков, особо охраняемых природных территорий).

Эксперты отмечают, что разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям. Также в анкетах экспертов указывается на необходимость отграничения муниципального контроля от контроля муниципального образования, который осуществляется им в качестве собственника муниципального имущества (например, в жилищной сфере).

Превышение показателя 100% при ответе на данный вопрос связано с тем, что от одного муниципального образования поступало более одной анкеты.

4.6. Нужно ли создавать специальные органы муниципального контроля?

В вопросе о необходимости создания специальных органов муниципального контроля наблюдается двукратный разрыв между вариантом ответа «да, как подразделение местной администрации» (более 900 анкет — абсолютный лидер среди ответов представителей всех типов муниципальных образований) и «нет» (около 500 анкет).

Вариант ответа «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля» предпочли представители муниципальных районов и городских округов, тогда как у представителей поселений этот вариант остался третьим по популярности после ответа «нет».

Периодически встречались комбинированные ответы, включающие варианты ответов (см. диаграмму 5):

— «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля» и одновременно «да, как территориальное подразделение органа государственного контроля»;

— «да, как подразделение местной администрации» и «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля»;

— «да, как подразделение местной администрации» и «да, как самостоятельный орган местного самоуправления».

При принятии решения о системе органов муниципального контроля респондентами рекомендовалось учитывать территориальные особенности, удаленность населенных пунктов муниципального образования друг от друга (как вариант в анкетах предлагалось в поселениях вводить территориальные подразделения районных органов муниципального контроля), размеры территории муниципального образования и предусматривать возможность осуществления муниципального контроля различными органами местного самоуправления и государственной власти в зависимости от вида муниципального контроля.

Респондентами многократно указывалось на отсутствие на муниципальном уровне достаточного кадрового обеспечения; 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 по объективным причинам не в состоянии осуществлять контроль, основанный на риск-ориентированном подходе. В качестве одного из путей решения этой проблемы респондентами предлагается возложить функции муниципального контроля на территориальные подразделения региональных контрольных органов.



Диаграмма 4.5. Потребность в специальных органах муниципального контроля (% от количества поступивших анкет)

В то же время экспертами указывается на опасность выстраивания единой вертикали органов государственного и муниципального контроля, низводящей юридически независимый статус муниципального органа до фактически подчиненного органам государственной власти и перечеркивающей тем самым идею о самостоятельности муниципального контроля.

Кадровое обеспечение системы муниципального контроля, выделение штатных сотрудников органов местного самоуправления, полномочных осуществлять муниципальный контроль, и систематическое обучение этих сотрудников называются респондентами ключевыми факторами эффективности муниципального контроля наряду с наличием зафиксированных в законодательстве механизмов взаимодействия органов государственного и муниципального контроля, профилактики нарушений и применения мер принуждения по результатам выявляемых нарушений, а также с финансовым обеспечением мероприятий по муниципальному контролю.

Помимо проблем организации муниципального контроля респондентами затрагивались вопросы организации общественного («народного») контроля, который предлагается сочетать с муниципальным при нормативном разделении и закреплении функций, обмене информацией и профессиональном консультировании общественных контролеров.

4.7. Что должно быть объектом проверки?

Наименьшие расхождения в ответах респондентов наблюдаются при выяснении объектов проверки (см. диаграмму 4.6). В анкетах более 2000 респондентов (что составляет приблизительно 80% от общего количества поступивших анкет) указывается, что объектом проверки должно быть соблюдение правил, установленных в федеральных, региональных и муниципальных нормативных актах. Менее четверти опрошенных отметили, что проверяться должно соблюдение правил, установленных **только** в муниципальных нормативных актах.

Отдельные эксперты высказались за то, чтобы объектом проверки выступало только соблюдение правил, установленных в муниципальных нормативных актах, а проверка соблюдения правил, установленных в федеральных и региональных правовых актах, делегировалась органам местного самоуправления как отдельное государственное полномочие с обязательным финансированием этой деятельности.

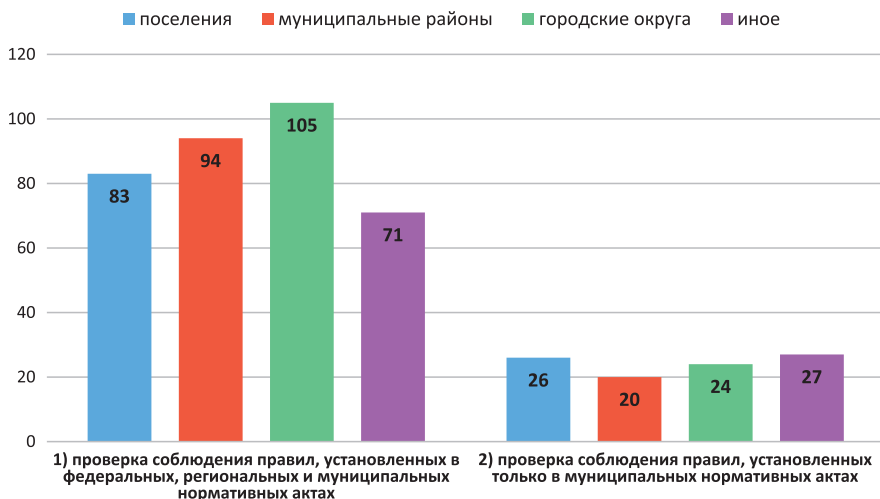


Диаграмма 4.6. Представления об объекте проверки
(% от количества поступивших анкет)

Превышение показателя 100% при ответе на данный вопрос связано с тем, что от одного муниципального образования поступало более одной анкеты.

4.8. Какой механизм применения мер принуждения к нарушителям предпочтительнее?

В отношении механизма применения мер принуждения к нарушителям на первом месте оказался ответ: «органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его в органы государственной власти для принятия решения о применении мер воздействия; механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти прописан в законе». Такой вариант ответа предпочли представители городских и сельских поселений, образующие подавляющее большинство анкетирруемых.

Представители муниципальных районов и городских округов на первое место поставили вариант ответа: «у органов местного самоуправления есть право составлять протокол об административном правонарушении по всем видам муниципального контроля». Среди представителей поселений этот вариант стал вторым по распространенности (разница с первым составила 200 голосов респондентов).

Довольно частым явлением стал выбор сразу двух или даже трех вариантов ответа на поставленный вопрос в самых разнообразных сочетаниях (см. диаграмму 7).

Также респонденты предлагали собственные варианты ответов, такие как:

- органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его проверяемому для принятия мер по устранению выявленных нарушений с указанием сроков устранения. После истечения сроков устранения нарушений проводится внеплановая проверка, при наличии неустраненных нарушений составляется протокол об административном правонарушении;

- органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют требование об устранении нарушений в разумный срок с повторной проверкой;

- протокол об административном правонарушении составляет территориальное подразделение органа государственного контроля;

- направление органами местного самоуправления ходатайств о проведении проверок в соответствующие органы государственного контроля (надзора).

Респонденты отмечают, что отсутствие в структуре местной администрации обособленного подразделения и выделенных для осуществления муниципального контроля специалистов, особенно на посе-

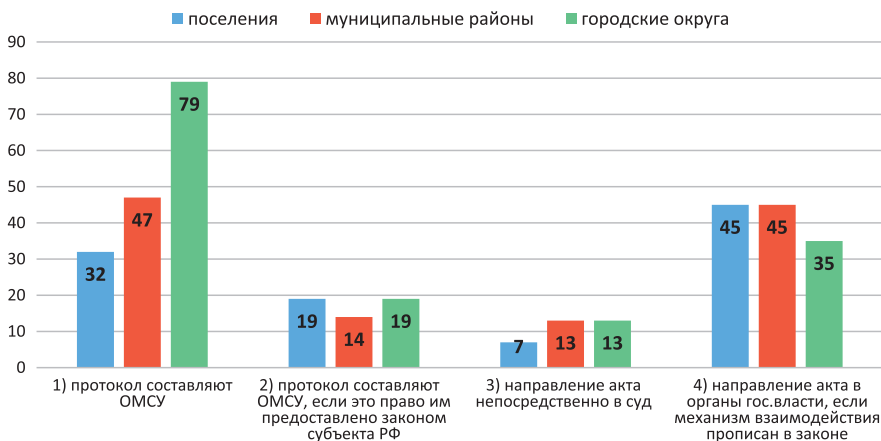


Диаграмма 4.7. Какой механизм применения мер принуждения к нарушителям предпочтительнее (% от количества поступивших анкет)?

ленческом уровне, усугубляет имеющиеся проблемы при проведении муниципального контроля, а именно:

- ситуационный контроль по жалобам вместо систематического контроля и перегрузка специалистов другого профиля;
- отсутствие прав на применение конкретных мер реагирования;
- отсутствие действующих механизмов наказания за выявленные нарушения;
- отсутствие действенных механизмов принуждения ликвидировать выявленные нарушения.

4.9. Замечания и предложения респондентов

Более 160 анкетированных воспользовались возможностью поделиться иными аспектами правового регулирования или осуществления муниципального контроля, не охваченными вопросами анкеты.

Среди жалоб на текущее состояние муниципального контроля наиболее часто встречаются:

- отсутствие разграничения муниципального контроля от государственного контроля и надзора;
- крайне ограниченные собственные полномочия органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок («Есть полномочия, нет рычагов воздействия»);
- отсутствие принципов и механизмов согласованных действий и разрешения противоречий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, выполняющими контрольные функции;
- незначительные суммы штрафов, налагаемые на нарушителей по результатам муниципального контроля, отсутствие действенных механизмов принуждения для устранения и профилактики выявленных нарушений. Также распространено отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по начислению штрафных санкций. Вместе с тем отмечается, что имеет значение не величина штрафа, а то, что административная ответственность (возможная административная ответственность) является существенным рычагом воздействия администрации муниципального образования на организации, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования, при нарушении ими обязательных требований действующего законодательства, особенно в части жилищного законодательства, что позволяет защитить интересы населения муниципального образо-

вания, так как со всеми своими проблемами жители в первую очередь обращаются в администрацию муниципального образования;

— зачисление сумм штрафов в бюджет муниципального района или городского округа, а не поселения, на территории которого проводились контрольные мероприятия (при осуществлении муниципального контроля за счет средств бюджета поселения). Отмечается, что взыскиваемые в результате муниципального контроля штрафы должны поступать непосредственно в бюджет органа, осуществляющего указанный муниципальный контроль (составившего протокол об административном правонарушении), а не в иные бюджеты. Это позволит увеличить эффективность муниципального контроля и повысит поступление денежных средств в местный бюджет;

— ограниченность финансовых, кадровых, материально-технических ресурсов органов местного самоуправления, из-за чего они не в состоянии осуществлять все закрепленные за ними законодательством контрольные полномочия в полном объеме;

— отсутствие штатных должностей муниципальных инспекторов по тому или иному виду муниципального контроля. Обязанности муниципального инспектора исполняются как дополнительные к уже имеющимся должностным обязанностям муниципального служащего. Зачастую муниципальный служащий, на которого возложили такую обязанность, не обладает достаточными знаниями по осуществлению процедур муниципального контроля;

— слишком большая связанность регламентными процедурами, что не позволяет эффективно и своевременно осуществлять муниципальный контроль, чрезмерные ограничения оснований проведения муниципального контроля (в том числе внеплановых проверок). Например, на текущий момент планы проверок земельного контроля согласуются с прокуратурой, для чего требуется объемный пакет документов, составление которого, как правило, длительно по времени, а контроль необходим при обнаружении проблем незамедлительно. При этом действующее законодательство не содержит каких-либо стандартов организации и проведения отдельных видов муниципального контроля (например, муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения);

— отсутствие методической помощи и систематического обучения муниципальных служащих, вовлеченных в осуществление муниципального контроля.

В одной из анкет недостатки существующей системы муниципального контроля сформулированы достаточно емко: «Муниципальный контроль нужен, но не в том виде, в котором он существует сейчас, — это «специалиста нет, много бумаг, непонятно, что делать, и результат нулевой».

Среди предложений можно выделить:

— проведение проверок муниципального контроля совместно с органами государственного контроля для более быстрого устранения нарушений;

— участие активных жителей поселения, старост населенных пунктов, советов ТОС, наделенных полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях, в осуществлении муниципального контроля;

— осуществление муниципального контроля в пределах сферы деятельности органов местного самоуправления за соблюдением местных нормативных правовых актов;

— установление перечня видов муниципального контроля, обязательного для осуществления всеми муниципальными образованиями, с учетом потребностей каждого муниципального образования в проведении того или иного вида муниципального контроля (в частности, не для всех муниципальных образований актуально осуществлять муниципальный лесной контроль);

— составление протоколов об административных правонарушениях по тем видам муниципального контроля, по результатам которого штрафы поступают в бюджет поселения при наличии в местной администрации дополнительно финансируемой штатной единицы или подразделения.

4.10. Выводы

Проведенное анкетирование показало, что необходимость осуществления муниципального контроля отмечается подавляющим большинством респондентов, отказаться от этого вида контроля не готовы представители ни одного из видов муниципальных образований.

Однако 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, с пробелами правового регулирования деятельности

органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, с высокими затратами местных бюджетов на муниципальный контроль и практически с полным отсутствием возможности пополнения бюджетов за счет поступающих штрафов, с кадровым голодом и нехваткой муниципальных служащих для квалифицированного осуществления различных видов муниципального контроля.

Высокая вовлеченность значительного числа муниципальных образований на всей территории Российской Федерации в анкетирование подтверждает актуальность поставленных перед респондентами вопросов и острейшую заинтересованность муниципального сообщества в разрешении выявленных проблем на уровне федерального и регионального законодательства, деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и правотворческих инициатив федеральных министерств.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ на проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в части муниципального контроля)¹

Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте РФ рассмотрено обращение руководителя аппарата Комитета Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 11.12.2017 № 3.20-6/1236 с просьбой провести экспертную оценку проекта федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект № 332053-7), внесенного Правительством Российской Федерации 5 декабря 2017 года в Государственную думу, на предмет полноты регулирования правоотношений в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также соотнесения с действующим законодательством в области местного самоуправления и административного права.

По итогам оценки данного законопроекта могут быть сформулированы следующие общие замечания и предложения.

1. *Цель закона.* Анализ законопроекта № 332053-7 показывает, что основным предметом его правового регулирования является организация и порядок осуществления органами публичной власти контрольно-надзорной деятельности. Этим вопросам в структуре проекта закона в той или иной мере посвящено 5 из 7 глав. В свою очередь нормы, регулирующие права граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, представлены лишь в главе 6. При такой содержательной и структурной компоновке выделение двух равнозначных целей правового регулирования, которые в преамбуле к рассматриваемому законопро-

¹ Экспертное заключение подготовлено сотрудниками Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС Е.С. Шугриной, Р.В. Петуховым, И.Е. Кабановой в декабре 2017 года.

екту обозначены, во-первых, как повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и, во-вторых, как снижение избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций, будет вводить правоприменителей в заблуждение.

Для того чтобы привести целеполагание, лежащее в основе законопроекта № 332053-7, в соответствие с его реальным содержанием, целесообразно закрепить повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в качестве единственной цели соответствующего правового регулирования. При этом необходимость защиты прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля должна быть закреплена в качестве базового принципа, лежащего в основе любой контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти.

Анализ структуры и содержания законопроекта № 332053-7 показывает, что данный документ должен определять: 1) правовые и организационные основы системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации и 2) общие принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при его осуществлении. На это, кстати, указывается и в пояснительной записке к законопроекту. Однако решить эти задачи законопроект не может, так как частью 2 статьи 1 из сферы его применения исключено около 30 видов деятельности, *de facto* являющимися контрольно-надзорными, но *de jure* таковыми теперь не являющимися (точнее, не подпадающими под действие данного закона). Это противоречит концепции законопроекта, предполагающей необходимость определения в нем общих принципов правового регулирования любой контрольно-надзорной деятельности. Естественно, в комплексном нормативном акте никогда не могут быть учтены все особенности тех или иных правоотношений. Поэтому представляется целесообразным формирование «двух групп» принципов и правил контрольно-надзорной деятельности — одна должна быть адресована всем видам контроля и надзора, в том числе тем, которые исключены из предмета регулирования данного Закона, а вторая — в отношении видов контроля, на которые распространяется данный Закон.

Кстати, по этому пути пошел законодатель при принятии Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). В данном Законе, с одной стороны, устанавливаются общие принципы организации местного самоуправления, с другой — предусматривается возможность регулирования иными федеральными законами и законами субъектов РФ особенностей его осуществления на отдельных территориях (например, в городах федерального значения, ЗАТО, наукоградах и др.). Подобный подход мог бы быть применен и при законодательном регулировании государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Это будет означать установление минимального набора гарантий при проведении любых контрольно-надзорных мероприятий. Решение данной задачи представляется вполне выполнимым — пример гармонизации антикоррупционного законодательства является ярким тому подтверждением.

2. *Предмет правового регулирования закона.* Статья 1 проекта федерального закона № 332053-7 посвящена сфере применения данного федерального закона; в ней говорится о том, какие отношения подпадают под его действие, а какие нет. Помимо значительного сужения предмета правового регулирования, проблемой является отсутствие в законопроекте № 332053-7 каких-либо критериев, позволяющих определить основания для исключения отношений, перечисленных в ч. 2 ст. 1 проекта, из сферы его применения. Отсутствие в законе таких объективных оснований создает потенциальную возможность для дальнейшего расширения числа отношений, выпадающих из сферы правового регулирования, предусмотренного рассматриваемым проектом закона.

В последнее время в правоприменительной практике стала складываться устойчивая тенденция, направленная на разграничение проверок органов местного самоуправления как органов власти (правовые основы — ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ) и как юридических лиц (правовые основы — Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Для иллюстрации позиции правоприменительных органов можно привести следующие судебные решения: Постановление Верховного суда Российской Федерации

от 23 ноября 2015 г. по делу №80-АД15-2; Решение Пермского краевого суда №12-125/2016 от 10 марта 2016 г. по делу №12-125/2016; Решение Новосибирского областного суда №7-923/2015 от 15 декабря 2015 г. по делу №7-923/2015; Постановление Верхнеколымского районного суда Республики Саха (Якутия) №5-15/2015 от 24 ноября 2015 г. по делу №5-15/2015; Постановление Трусковского районного суда г. Астрахани №12-58/2016 от 3 марта 2016 г. по делу №12-58/2016; Решение Старополтавского районного суда Волгоградской области №12-23/2016 от 17 февраля 2016 г. по делу №12-23/2016; Решение Завьяловского районного суда Удмуртской Республики №12-337/2015 от 21 декабря 2015 г. по делу №12-337/2015.

Представляется целесообразным внесение соответствующей оговорки в ст. 1 законопроекта №332053-7, уточняющую, что отношения по проведению проверок деятельности органов местного самоуправления как органов власти не подпадают под действие данного Закона.

3. *Понятие муниципального контроля.* К сожалению, до настоящего времени на теоретическом, экспертном уровне не сформирована четкая концепция муниципального контроля. Ее необходимо разрабатывать, в том числе с привлечением ведущих специалистов в области контрольно-надзорной деятельности, муниципального права. Например, сейчас в законодательстве закреплена возможность осуществления как «внешнего» муниципального контроля за деятельностью граждан и организаций, так и «внутреннего» муниципального контроля, т. е. контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью иных органов местного самоуправления. В случае принятия законопроекта №332053-7 в действующей редакции неминуемо возникнет коллизия между его нормами и нормами отраслевого законодательства, по-разному определяющими правовую сущность муниципального контроля.

Анализ действующих законов и иных нормативных актов, проведенный Минэкономразвития России, показывает, что муниципальный контроль рассматривается как:

— вопрос местного значения (например, муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный жилищный контроль, муниципальный земельный контроль и др.);

— контроль, являющийся полномочием по решению вопроса местного значения, закрепленным в отраслевом законе (например, му-

ниципальный контроль за представлением обязательного экземпляра, контроль за готовностью теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, отдельных категорий потребителей к отопительному периоду и др.);

— контроль, фактически являющийся полномочием по решению вопроса местного значения, но не закрепленный в отраслевом законе (например, контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы, муниципальный экологический контроль, муниципальный контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования и др.);

— контроль, установленный в отраслевом законодательстве и не имеющий нормативных оснований среди вопросов местного значения (например, контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; муниципальный контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции; муниципальный контроль в области торговой деятельности и др.).

Таким образом, в большинстве случаев муниципальный контроль рассматривается как полномочие органов местного самоуправления.

В качестве вопросов местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ установлены следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; муниципальный жилищный контроль; муниципальный земельный контроль; муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; муниципальный лесной контроль; контроль за исполнением муниципального бюджета.

Анализ содержания соответствующих нормативных актов показывает, что в большинстве случаев речь идет о контроле за объектами, находящимися в муниципальной собственности (дороги местного значения, муниципальный жилой фонд и т.п.). Соответственно в таких случаях речь идет о полномочиях собственника по контролю за своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них (находящихся в частной или в государственной собственности). В ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного

го значения такова, что похожа на формулировку полномочия (например, контроль за исполнением муниципального бюджета).

Контроль, осуществляемый собственником (контроль за эффективностью принятых управленческих решений и контроль за состоянием муниципальной собственности), является составляющим элементом бремени содержания имущества, которое налагает право собственности. Выделение контроля, вытекающего из права собственности муниципального образования либо из договора, заключенного муниципальным образованием (контроля собственника в вещных правоотношениях или контроля контрагента в обязательственных правоотношениях), в самостоятельный вид контроля, подпадающий под отдельное правовое регулирование, представляется нецелесообразным по следующим причинам:

3.1. Для обеспечения контроля за состоянием муниципальной собственности эффективнее осуществление контроля как элемента правомочий собственника, так как последний обладает большей свободой выбора форм, объектов и периодичности контроля. Например, собственник имущества унитарного предприятия осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества без ограничения способов и периодичности контроля.

3.2. Соблюдение требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, в большинстве случаев подпадает под описанный выше контроль собственника, следовательно, если речь идет, например, о контроле за соблюдением требований к содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, в котором есть жилые помещения муниципального жилищного фонда, подобный контроль не является собственно муниципальным контролем. Аналогичный вывод можно сделать в отношении земельного контроля и контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения. Если у объекта несколько собственников, в том числе и муниципальное образование, осуществление муниципального контроля входит в противоречие с принципами независимости, равенства и недопустимости злоупотребления правом, поскольку неосуществление или ненадлежащее осуществление муниципальным образованием — собственником своих обязанностей по содержанию имущества может оказывать влияние на состояние объекта, однако не повлечет неблагоприят-

ных последствий для такого собственника из-за совпадения в одном лице контролирующего и обязанного лица (в данном случае муниципального образования). Это в свою очередь может привести к дискриминации, к возникновению конфликта интересов, к нарушениям коррупционного характера. Следовательно, в описанной ситуации рекомендуется отказаться от муниципального контроля как менее эффективного и объективного.

О муниципальном контроле можно говорить только в случаях, когда осуществление контроля за соблюдением требований не относится к полномочиям собственника или контрагента в обязательственных правоотношениях, т. е. не происходит дублирования. Представляется целесообразным исключение из видов муниципального контроля таких видов контроля, которые фактически означают контроль собственника. Таким образом, муниципальный контроль де-факто следует рассматривать как полномочие органа власти, но не как самостоятельный вопрос местного значения.

В ч. 3 ст. 7 законопроекта № 332053-7 говорится, что отнесение соответствующих видов муниципального контроля к вопросам местного значения муниципального образования, к правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, осуществляется в соответствии с федеральным законом, определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Таким образом, муниципальный контроль рассматривается как самостоятельный вопрос местного значения.

В ст. 2 законопроекта № 332053-7 под муниципальным контролем понимается 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. Это определение наводит на мысль, что муниципальный контроль — это одно из полномочий органов местного самоуправления, в том числе по решению вопросов местного значения. Иными словами, наблюдается определенное внутреннее противоречие в понимании того, что есть муниципальный контроль.

4. *Разграничение государственного и муниципального контроля.* Анализ текста законопроекта №332053-7 показывает, что в нем нет четкого разграничения между смежными видами муниципального и государственного контроля. В приложениях 1–3 приводятся перечни видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Даже поверхностное ознакомление с ними показывает, что необходимо более четкое определение оснований для разграничения некоторых видов контрольно-надзорной деятельности, а также для разграничения контроля и надзора.

Представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте №332053-7 общие принципы или правила разграничения смежных видов контрольно-надзорной деятельности — напрашивается отдельная статья, отражающая эти особенности. Эти правила могут касаться, например, предмета, объекта проверки. Кроме того, необходимо установить правила межведомственного взаимодействия, предусмотрев, например, обязанность и срок рассмотрения органами государственной власти материалов, направленных органами местного самоуправления и содержащих материалы по выявленным в рамках муниципального контроля нарушениям, а также наступления негативных последствий для органов государственной власти в случае игнорирования материалов органов муниципального контроля.

В законопроекте №332053-7 заложена принципиально новая концепция контрольно-надзорной деятельности, основанная на достижении общественно значимого результата, результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Причем на органы местного самоуправления возлагается обязанность по организации и проведению мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, т.е. мониторинга степени устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций. Отграничение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля важно и с этих позиций. Орган контроля должен понимать, как его деятельность отражается на общем изменении ситуации в соответствующей сфере.

Исходя из ч. 1 ст. 9 законопроекта №332053-7, предметом государственного контроля (надзора) и муниципального контроля явля-

ется соблюдение гражданами и организациями обязательных требований. Обязательные требования могут содержаться как в решениях органов государственной власти, так и в решениях органов местного самоуправления. Представляется целесообразным разграничение смежных видов государственного и муниципального контроля именно по этому критерию — органы муниципального контроля осуществляют проверку соблюдения обязательных требований, установленных актами органов местного самоуправления. По этому критерию можно будет разграничить, например, региональный государственный контроль (надзор) в области благоустройства территорий и муниципальный контроль в области благоустройства территорий. Во избежание потенциальных пробелов и коллизий в правовом регулировании целесообразно добавить данный критерий разграничения видов контроля, сформулировав его в качестве отдельного правила, содержащегося в ст. 9 законопроекта № 332053-7.

Для иллюстрации существующей ситуации можно привести нормы ч. 1 ст. 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», в соответствии с которыми органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной, спиртосодержащей продукции. В данном случае возникает коллизия между нормами законопроекта № 332053-7 и нормами отраслевого законодательства, в котором используется принципиально иной подход к определению предмета муниципального контроля.

Подобная ситуация складывается и в отношении объектов контрольно-надзорной деятельности. Поэтому подобное правило разграничения видов контроля по объекту контроля можно установить и в ст. 10 законопроекта № 332053-7.

5. *Перечень видов муниципального контроля* установлен в приложении 3 к законопроекту № 332053-7 и не учитывает особенностей разных видов муниципальных образований. Так, по общему правилу сельские поселения не обладают полномочиями по решению значительного количества вопросов местного значения, находящихся в ведении муниципальных районов или городских округов. К ведению сельских поселений не отнесена, в частности, деятельность по осу-

ществлению муниципального жилищного контроля или муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения. Эти вопросы могут быть отнесены к ведению сельских поселений только в случае, если эта возможность предусмотрена законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений. При отсутствии соответствующих законов субъектов РФ обязаны ли органы местного самоуправления сельских поселений осуществлять соответствующие виды муниципального контроля? В законопроекте №332053-7 необходимо сделать соответствующие оговорки. В случае включения в законопроект дополнительной статьи, содержащей общие принципы и правила разграничения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по смежным видам, в нее можно было бы включить и правила, учитывающие особенности осуществления муниципального контроля отдельными видами муниципальных образований.

6. *Последствия выявления нарушений органами муниципального контроля.* По общему правилу органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т.е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия только в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной власти. Необходимо обратить особое внимание на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях, местном самоуправлении и муниципальном контроле для исключения ситуаций, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т.п.).

В настоящее время право органов местного самоуправления на составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел зависит от усмотрения субъектов РФ.

Кроме того, отдельное внимание следует обратить на наличие негативных последствий вплоть до мер ответственности за нарушение норм, устанавливаемых органами местного самоуправления (например, в сфере благоустройства и т.п.). В настоящее время в отношении

большинства видов деятельности, подпадающих под муниципальный контроль, установление составов административных правонарушений зависит от усмотрения органов государственной власти субъектов РФ.

7. Очевидно, что для реализации законопроекта № 332053-7 необходима разработка и принятие большого количества новых нормативных правовых актов, внесение изменений в действующее законодательство. В этой связи важно более четко определить круг вопросов, подлежащих дополнительному правовому регулированию, установить защиту данного Закона от изменения или выхолащивания его концепции.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ о муниципальном контроле в сфере недропользования¹

Центром местного самоуправления Института управления и регионального развития РАНХиГС при Президенте Российской Федерации рассмотрено обращение министра природных ресурсов и экологии Свердловской области от 17.10.2018 № 12-09-10/11228 с просьбой высказать экспертное мнение по следующим вопросам: является ли контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, определенный в п. 5 ст. 5 Закона о недрах как полномочие органов местного самоуправления, вопросом местного значения в рамках положений Закона о местном самоуправлении; каким образом должна осуществляться компенсация расходов органов местного самоуправления на осуществление данного вида контроля, в случае если он не является вопросом местного значения; должны ли органы местного самоуправления заниматься таким видом контроля, который не является вопросом местного значения?

На основе анализа норм законодательства, материалов правоприменительной практики могут быть сформулированы следующие общие замечания и предложения по рассматриваемой проблематике.

1. Перечень вопросов местного значения сформулирован в ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) и зависит от вида муниципального образования. В ст. 14, 15, 16, 17 и 18 Федерального закона № 131-ФЗ сформулированы правила определения компетенции муниципального образования. Ни в одной из данных статей не говорится о вопросе местного значения, связанном с недропользованием, с добычей полезных ископаемых, что имеет принципиальное значение, поскольку ст. 17.1 нельзя рассматривать в отрыве от ст. 14–18 Федерального закона № 131-ФЗ. Виды муниципального контроля должны

¹ Экспертное заключение подготовлено сотрудниками Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС Е.С. Шугриной и И.Е. Кабановой в октябре 2018 года.

быть взаимосвязаны с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ прямо говорится, что перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, за исключением определенных случаев, к которым исследуемая ситуация не относится.

В действовавшем ранее Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был такой предмет ведения местного самоуправления, как регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения (пункт 12 ч. 1 ст. 6), однако данный Закон утратил силу в связи со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме в 2009 году.

В ст. 5 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее — Закон «О недрах») говорится о полномочиях органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования. Данная статья появилась в период действия иного законодательства о местном самоуправлении и не соответствует действующему Федеральному закону № 131-ФЗ, принятому значительно позже и основанному на совершенно иной концепции правового регулирования местного самоуправления.

На это обстоятельство, кстати, давно обратило внимание Минэкономразвития России, которое еще в 2011 году констатировало, что контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, относится к видам муниципального контроля, установленного в отраслевом законодательстве, и не имеет нормативных оснований среди вопросов местного значения. Минэкономразвития России предложило исключить данный вид муниципального контроля, передав его на региональный уровень¹. Однако соответствующее решение до настоящего

¹ Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад). Подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации. М., 2011. С. 8, 37.

времени не принято, и органы местного самоуправления становятся заложниками коллизии норм федерального законодательства.

В 2015 году на рассмотрение Государственной думы поступил законопроект №809396-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам муниципального контроля» (в части уточнения полномочий органов местного самоуправления по осуществлению отдельных видов контроля (надзора)), которым предлагалось внести изменения в Закон «О недрах», исключаящие из перечня полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Этим же законопроектом было предложено внести изменения сразу в три действующих законодательных акта, касающихся недропользования, торговой деятельности, деятельности на розничных рынках, розничной продажи алкогольной продукции. Поскольку не все предложения об исключении видов муниципального контроля были сочтены целесообразными, в феврале 2017 года законопроект был отклонен.

Анализ судебной практики по подобным ситуациям показывает, что она очень неоднозначна и противоречива, связана с различным толкованием законодательства разными юрисдикционными и контролирующими органами: в одних случаях органы местного самоуправления понуждаются к осуществлению контроля в определенных сферах (например, в сфере недропользования), в других, наоборот, осуществление ими контроля в тех же сферах признается незаконным (например, в сфере благоустройства)¹.

Исследуя возможность осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства, суды констатируют невозможность четкого отграничения вопросов непосредственно благоустройства территории от тесно связанных с ними, но не установленных в качестве вопросов местного значения, вопросов градостроительства, природопользования, охраны окружающей среды, организации дорожного движения и т. п. При наличии государственного регулирования отношений в указанных сферах контрольно-надзорные и судебные органы пред-

¹ См.: Определения Верховного суда Российской Федерации от 30.05.2012 №81-АПГ12-1; от 11.12.2013 №57-АПГ13-6.

почитают отказывать органам местного самоуправления в праве регулировать эти отношения муниципальными правовыми актами в каком-либо объеме.

Анализ судебной практики в сфере контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, позволяет выделить следующие позиции судов¹:

— муниципальный контроль в сфере недропользования рассматривается как безусловное полномочие органов местного самоуправления, так как муниципальный контроль необязательно связан с вопросами местного значения и может быть закреплен в разных федеральных законах²;

— муниципальный контроль в сфере недропользования является делегированным государственным полномочием³;

— муниципальный контроль в сфере недропользования — это не самостоятельный вид контроля, но полномочие, осуществляемое в рамках такого вопроса местного значения, как земельный контроль. Иными словами, муниципальный контроль в сфере недропользования является одним из элементов муниципального земельного контроля⁴;

— муниципальный контроль в сфере недропользования тождествен геологическому контролю⁵.

¹ Для целей подготовки настоящего Заключение было проанализировано более 200 решений судов общей и арбитражной юрисдикции, содержащихся в СПС «КонсультантПлюс». По результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод, что в ряде случаев выносимые судами решения принимаются примерно в одно время и текстуально совпадают. В Заключении все выходные данные похожих судебных решений не приводятся, но указывается их общее количество и дается ссылка на одно из таких однотипных решений.

² Эта позиция сформулирована в 18 решениях Арбитражного суда Свердловской области. См., напр.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 22.10.2018 по делу № А60-50778/2018.

³ Эта позиция сформулирована в 20 решениях Гудермесского городского суда Чеченской Республики. См., напр.: Решение Гудермесского городского суда Чеченской Республики от 21.09.2012 по делу № 2-1300/2012~М-1338/2012.

⁴ Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 17.04.2014 по делу № А12-1024/2014; Решение Центрального районного суда города Волгограда от 29.04.2011 по делу № 2-3949/11; Решение Невельского городского суда Сахалинской области от 29.05.2014 по делу № 2-382/2014~М-325/2014; Решение Арбитражного суда Амурской области от 19.08.2010 по делу № А04-2473/2010.

⁵ Такую позицию заняли суды в Республике Мордовия (есть 16 решений Инсарского районного суда; 12 решений Атюрьевского районного суда и 20 решений Старошайговского районного суда). См., напр.: Решение Инсарского районного суда Республики Мордовия от 29.01.2015 по делу № 2-17/2015~М9/2015; Решение Атюрьевского районного суда Республики Мордовия

Выявлено большое количество судебных решений, в которых суды не исследуют вопрос о том, как соотносятся вопросы местного значения и полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, а нормы законодательства о местном самоуправлении вообще не применяются¹.

Есть примеры того, что суды отказывают органам прокуратуры, потому что последние не приводят норму закона, из которой со всей очевидностью вытекает обязанность органов местного самоуправления осуществлять соответствующий вид контроля².

Встречаются и совсем неожиданные судебные решения. Например, осуществление муниципального контроля должностным лицом местной администрации квалифицируется как мошенничество³. В другом решении суд констатирует, что отсутствие хозяйствующих субъектов с действующей лицензией на добычу полезных ископаемых означает, что муниципальный контроль в этой сфере осуществляться не может. Деятельность же лиц, использующих участки недр местного значения для самовольной, безлицензионной добычи общераспространенных полезных ископаемых, предметом муниципального контроля не является, поскольку данные действия являются правонарушением, относящимся к компетенции правоохранительных органов. Отсутствие предмета контроля не означает бездействия органов местного самоуправления⁴.

Вышеприведенные примеры показывают, что правоприменительные органы трактуют одни и те же нормы федерального законодательства по своему усмотрению.

от 07.05.2014 по делу №2-76/2014~М-70/2014; Решение Старошайговского районного суда Республики Мордовия от 20.03.2014 по делу №2-61/2014~М-60/2014.

¹ См., напр.: Решение Углегорского городского суда Сахалинской области от 15.06.2015 по делу №2-466/2015~М-390/2015; Решение Охинского городского суда Сахалинской области от 30.03.2015 по делу №2-267/2015~М-152/2015; Решение Александровск-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12.12.2014 по делу №2-421/2014~М-392/2014; Решение Красночикойского районного суда Забайкальского края от 07.10.2013 по делу №2-331/2013~М-291/2013; 5 решений Забайкальского районного суда Забайкальского края (напр.: Решение Забайкальского районного суда Забайкальского края от 13.09.2013 по делу №2-568/2013~М-564/2013); 12 решений Калганского районного суда Забайкальского края (см., напр.: Решение Калганского районного суда Забайкальского края от 21.08.2013 по делу №2-469/2013).

² Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу №2А-827/2017~М-753/2017.

³ Приговор Ефремовского районного суда Тульской области от 08.05.2013 по делу №1-43/2013.

⁴ Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу №2А-827/2017~М-753/2017.

В силу правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенной в ряде его решений (постановления от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 6 апреля 2004 г. № 7-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П, от 16 июля 2018 г. № 32-П и др.), неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, а значит, и применение, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Поэтому само по себе нарушение требования определенности правовой нормы, влекущее ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Вместо того чтобы устранить коллизию норм федерального законодательства, органы прокуратуры через суды понуждают органы местного самоуправления осуществлять деятельность, не связанную с вопросами местного значения, отвлекая на нее человеческие, финансовые и иные ресурсы¹.

Предпочтение, оказываемое судебному способу воздействия на органы местного самоуправления через инициирование органами прокуратуры судебных решений в связи с отсутствием муниципальных правовых актов в сфере муниципального контроля, свидетельствует об отсутствии системного взаимодействия органов местного самоуправления и органов прокуратуры. При отлаженности этого взаимодействия и применении находящихся в арсенале органов прокуратуры профилактических мер, проведении разъяснительной работы, оказании помощи органам местного самоуправления для улучшения качества муниципального нормотворчества, решения возникающих споров в судебном порядке можно избежать, что подтверждается наличием большого количества дел, прекращенных в связи с добровольным исполнением органами местного самоуправления предъявляемых прокуратурой требований в части осуществления муниципального контроля².

¹ См., напр.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.07.2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 г. № Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 09.08.2018 по делу № А60-29373/2018, от 07.08.2018 по делу № А60-28434/2018, от 25.06.2018 по делу № А60-22270/2018, от 28.06.2018 по делу № А60-22272/2018.

² См., напр.: Определение Тымовского районного суда Сахалинской области от 07.07.2014 по делу № 2-253/2014~М-197/2014; Определение Брейтовского районного суда Ярославской области от 09.07.2014 по делу № 2-70/2014~М-77/2014; Определение Токаревского районного суда

2. По общему правилу органы местного самоуправления осуществляют деятельность по решению вопросов местного значения. Вместе с тем, в отраслевом законодательстве до сих пор встречаются полномочия, которые должны осуществлять органы местного самоуправления. Эти полномочия не относятся к вопросам местного значения, не переданы надлежащим образом как государственные полномочия (в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Зачастую речь идет о так называемых нефинансируемых мандатах, которые ложатся дополнительным бременем на местные бюджеты, на сотрудников органов местного самоуправления.

Следует обратить внимание на то, что в ст. 1.1 Закона «О недрах» говорится о том, что органы местного самоуправления *вправе* осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий. Есть большое количество муниципальных образований, в которых органы местного самоуправления добровольно принимают решение о необходимости правового регулирования соответствующих вопросов недропользования, при этом принимаемые ими документы регулярно становятся предметом судебного рассмотрения¹. Но осуществление регулирования в этой сфере — это право, а не обязанность органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно решают, осуществлять эту деятельность или нет, и каким способом реализовывать предоставленное им право.

Понуждая местные администрации, т.е. исполнительно-распорядительные органы, принимать административные регламенты в сфере отношений недропользования, суды берут на себя функции органов местного самоуправления². Для примера можно привести решения,

Тамбовской области от 27.02.2014 по делу № 2-76/2014–М-42/2014; Определение Токаревского районного суда Тамбовской области от 20.02.2014 по делу № 2-84/2014–М-43/2014; Определение Токаревского районного суда Тамбовской области от 30.01.2014 по делу № 2-57/2014–М-8/2014; Определение Оленинского районного суда Тверской области от 05.07.2010 по делу № 2-113-2010; Определение Лесозаводского районного суда Приморского края от 02.04.2014 по делу № 2-387/2014–М-285/2014; Определение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 20.03.2013 по делу № 2-488/2013–М-447/2013; Определение Сабинского районного суда Республики Татарстан от 01.03.2013 по делу № 2-365/2013–М-319/2013.

¹ См., напр.: Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 21.12.2017 по делу № 33а-3282/2017; Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 22.06.2017 по делу № 33а-1638/2017; Решение Южно-Сахалинского городского суда Сахалинской области от 12.10.2017 по делу № 2А-6312/2017–М-4864/2017.

² См., напр.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30 июля 2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа

в которых суды понуждают представительные органы муниципальных образований осуществлять необходимое правовое регулирование¹. Более того, в п. 2 ч. 1 ст. 6 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) говорится, что разработка и принятие административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Иными словами, по инициативе прокуратуры суды фактически подменяют собой и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вопрос о том, что суды не должны подменять собой иные органы власти, рассматривался в одном из судов Московской области². Прокурор оспаривал бездействие администрации Волоколамского района по контролю в сфере недропользования и просил обеспечить исполнение полномочий по контролю за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых путем внесения изменений в устав Волоколамского муниципального района, принятия муниципального правового акта, определяющего порядок проведения соответствующего контроля, определения должностных лиц, ответственных за контроль в данной сфере. Отказывая прокурору, суд констатировал, что прокурор не наделен полномочиями, связанными с понуждением органа законодательной власти к принятию нормативного акта определенного содержания и понуждению исполнительной власти принять правовой акт, определяющий порядок контроля в определенной сфере, в том числе обязать администрацию внести изменения в устав района. Требование прокурора обязать администрацию принять муниципальный правовой акт, которым бы определялся порядок проведения контроля в сфере недропользования на территории района, определить должностных лиц, ответственных за этот

от 02.10.2018 г. № Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 09.08.2018 г. по делу № А60-29373/2018, от 07.08.2018 г. по делу № А60-28434/2018, от 25.06.2018 г. по делу № А60-22270/2018, от 28.06.2018 г. по делу № А60-22272/2018.

¹ Определения Сабинского районного суда Республики Татарстан от 20.03.2013 по делу № 2-488/2013~М-447/2013, от 01.03.2013 по делу № 2-365/2013~М-319/2013, от 27.02.2013 по делу № 2-359/2013~М-318/2013.

² Определение Волоколамского городского суда Московской области от 10.04.2013 по делу № 2-632/2013~М-473/2013.

контроль, будет являться вмешательством в ее исполнительно-хозяйственную деятельность.

3. В ч. 1 ст. 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 5 Закона «О недрах» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования относится приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений ст. 18 Закона; органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации таким правом не обладают. Из этой нормы правоприменительные органы делают единственный вывод, что органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль, поскольку в отсутствие полномочия по осуществлению муниципального контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, реализовать полномочие по приостановлению работ, связанных с использованием недр, отнесенное к полномочиям органов местного самоуправления, невозможно. Вместе с тем такое приостановление работ могло бы осуществляться, например, на основании обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок (ст. 7 Федерального закона № 294-ФЗ).

Следует обратить внимание и на то, что в соответствии с действующим законодательством данное полномочие (приостановление работ) реализуется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования при исполнении полномочий по предотвращению самовольного пользования недрами¹, а также Федеральным агентством по недро-

¹ Статья 3 Закона «О недрах»; подпункт «л» пункта 4 Положения о государственном надзоре за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293.

пользованию и его территориальными органами (Роснедра) и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при принятии ими решений о прекращении, приостановлении или ограничении права пользования участками недр федерального и местного значения (ст. 20 Закона «О недрах»). Однако об этом в обращениях прокуратуры ничего не говорится, при рассмотрении судами соответствующих дел специфика местного самоуправления не учитывается, и нормы законодательства комплексно не исследуются.

4. Осуществление муниципального контроля предполагает наличие полноценной юридической конструкции; должны быть, в частности, четко определены предмет и объект проверки (в данной части есть определенное дублирование с государственным контролем (надзором)), контролирующий орган или должностные лица, выполняющие контрольные мероприятия (должностные лица должны обладать профессиональными компетенциями, позволяющими выполнить соответствующую деятельность в рамках проверочных мероприятий); полномочия по выявлению и фиксации нарушения (органы местного самоуправления не обладают правом составления протокола об административном правонарушении, зависят от усмотрения органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и др.

Необходимость наличия полноценной юридической конструкции можно проиллюстрировать и таким образом. Анализ судебных решений, принимаемых в Свердловской области, показывает, что органы прокуратуры требуют только принятия административных регламентов; в Забайкальском крае — представления докладов о состоянии муниципального контроля и создания системы органов муниципального контроля; в Тамбовской области достаточно внести изменения в устав муниципального образования¹; в Республике Мордовия требуют принятия положения (административного регламента) и создания органа, уполномоченного осуществлять муниципальный геологический контроль. Очевидно, что если преследуется цель обеспечить полноценный муниципальный контроль, то и требования должны быть сформулированы соответствующим образом. Наличие нормативного акта не является гарантией того, что деятельность будет осуществляться.

¹ Такое требование сформулировано в пяти решениях Мичуринского районного суда Тамбовской области (см., напр.: Решение Мичуринского районного суда Тамбовской области от 28.04.2014 по делу № 2-474/2014~М-399/2014).

Необходимые элементы полноценной юридической конструкции, требующейся для осуществления муниципального контроля, сформулированы в статье 6 Федерального закона № 294-ФЗ.

Реальные возможности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля весьма ограничены. Так, органы местного самоуправления обладают правом составления протоколов об административных правонарушениях только по определенным составам, если принят соответствующий закон субъекта Российской Федерации (ч. 7 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Применение мер административного принуждения вплоть до административной ответственности — функция органов государственной власти. Поэтому если ставится задача защиты прав предпринимателей, обеспечения законности в сфере недропользования, то более эффективно она решается органами государственной власти в силу объективных причин. У органов местного самоуправления нет права составлять протоколы об административных правонарушениях, а тем более рассматривать эти дела и применять меры ответственности; сотрудники местных администраций не обладают специальными знаниями, необходимыми для проведения специализированного вида контроля, а в местных бюджетах нет достаточных средств для выезда на место, оплаты иных расходов, связанных с осуществлением муниципального контроля. От наличия административного регламента осуществления муниципального контроля, принимаемого органами местного самоуправления, эта ситуация не изменится. Простое инициирование принятия более двух десятков судебных решений в отношении городских округов и одного городского поселения Свердловской области¹ не ре-

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 30.07.2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 02.10.2018 № Ф09-5914/18 по делу № А60-10056/2018 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.07.2018 № 17АП-8092/2018-АК по делу № А60-10056/2018 и от 30.11.2017 № 17АП-16709/2017-АК по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 22.10.2018 по делу № А60-50778/2018, от 22.10.2018 по делу № А60-44666/2018, от 04.09.2018 по делу № А60-34243/2018, от 31.08.2018 по делу № А60-30613/2018, от 15.08.2018 по делу № А60-27367/2018, от 14.08.2018 по делу № А60-29372/2018 и по делу № А60-29370/2018, от 09.08.2018 по делу № А60-29373/2018, от 07.08.2018 по делу № А60-28434/2018, от 02.08.2018 по делу № А60-27369/2018, от 01.08.2018 по делу № А60-29368/2018, от 05.07.2018 по делу № А60-33059/2018, от 28.06.2018 по делу № А60-22272/2018, от 25.06.2018 по делу № А60-22270/2018, от 17.04.2018 по делу № А60-10056/2018, от 06.04.2018 по делу № А60-10058/2018, от 06.10.2017 по делу № А60-34608/2017.

шит указанных проблем осуществления муниципального контроля и не приведет к наведению порядка в сфере контроля за добычей общераспространенных полезных ископаемых.

Кроме того, по многим видам муниципального контроля (включая и контроль в сфере недропользования) не произведено его отграничения от государственного контроля и надзора. В практике, в том числе прокурорской и судебной, эти неясности приводят к противоречивым требованиям об осуществлении либо о прекращении осуществления одних и тех же видов муниципального контроля, что связано с неоднозначным толкованием законодательства различными юрисдикционными и контролирующими органами.

Разграничение контрольных полномочий целесообразно осуществлять по предметному принципу, исходя из того, что контроль в конкретной сфере должен возлагаться на тот уровень власти, который несет наибольшую управленческую нагрузку в этой сфере, знает текущую ситуацию, проблемы и потребности. Муниципальный контроль при этом должен осуществляться лишь в сферах, имеющих прямое отношение к вопросам местного значения или переданным государственным полномочиям.

Наиболее действенным механизмом защиты прав граждан, бизнеса, а также органов местного самоуправления может стать внесение изменений в действующее законодательство, создание полноценной, внутренне непротиворечивой юридической конструкции по контролю в сфере недропользования. В основе совершенствования действующего законодательства могут лежать разные модели правового регулирования, наиболее очевидными являются, например, такие как:

— внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, возвращение органам местного самоуправления вопроса местного значения, связанного с недропользованием. (Тогда и осуществление муниципального контроля в этой сфере выглядит логичным.);

— исключение из Закона «О недрах» полномочий органов местного самоуправления в части муниципального контроля и возложение этих функций на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи следует обратить внимание на то, что в проекте нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принятого Государственной думой в первом чтении, нет такого вида муниципального

контроля, который был бы связан с недропользованием. Этот вид контроля отнесен к региональному контролю (надзору). Иными словами, очень велика вероятность того, что органы местного самоуправления во исполнение судебных решений примут административные регламенты, организуют соответствующий вид контроля, обучат своих сотрудников, а через несколько месяцев эта деятельность перейдет органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ситуация усугубляется тем, что в 2017 году несколько десятков видов государственного контроля (надзора) перешли на риск-ориентированный подход¹. В число пилотных видов включен государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (Постановление Правительства Российской Федерации от 27.07.2017 №886). В рамках приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» ряд федеральных органов, в том числе Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор и др. перешли на совершенно иные правила взаимоотношения с проверяемыми субъектами. Иными словами, проверки, проводимые в рамках муниципального и государственного контроля по смежным видам контроля, имеют дополнительные существенные различия, что может создать серьезную путаницу для проверяемых лиц и организаций.

5. В соответствии с частями 1–3 ст. 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и *иным вопросам*², которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления (финансируются за счет местных бюджетов); принятия муниципальных правовых актов при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (финансируются за счет субвенций).

Поскольку муниципальный контроль за добычей общераспространенных полезных ископаемых не отнесен к вопросам местного значения, не передан как отдельное государственное полномочие, то у ор-

¹ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Подготовлен Министерством экономического развития Российской Федерации. М., 2018. С. 16, 24.

² В Бюджетном кодексе Российской Федерации говорится о том, что в законодательстве могут быть установлены иные вопросы, но не полномочия, как это имеет место в Законе «О недрах».

ганов местного самоуправления нет оснований для финансирования расходов по осуществлению соответствующего вида контроля.

Кроме того, следует напомнить, что именно в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляется 100% налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (НДПИ). В бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются и иные платежи, связанные с недропользованием (ст. 56–67 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Если будет принято решение о возврате органам местного самоуправления вопроса местного значения, связанного с контролем за добычей общераспространенных полезных ископаемых, то представляется целесообразным и рассмотрение вопроса об одновременном предоставлении доходов от этой деятельности (например, частичное зачисление НДПИ в местные бюджеты).

Научное издание

Шугрина Екатерина Сергеевна, Кабанова Ирина Евгеньевна,
Иванова Ксения Алексеевна

**О СОСТОЯНИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Спецдоклад

Подписано в печать 28.12.2018. Формат 60×90 1/16.
Усл. печ. л. 11,5. Тираж 500 экз. Заказ № 317

Отпечатано в ООО «Издательство «Проспект»
119606, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 84, корп. 2