



Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений

Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е.*

Цель. В настоящее время разработан концептуально новый закон, призванный существенно реформировать контрольно-надзорную деятельность, снизить избыточное давление на бизнес. Одним из видов контроля является муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления. К сожалению, комплексные исследования понятия и природы муниципального контроля практически отсутствуют, этому вопросу уделяется внимание по остаточному принципу. Нет четкого понимания, что такое муниципальный контроль — вид управленческой деятельности, вопрос местного значения или полномочия органа местного самоуправления. В работе предлагается выделить некоторые особенности муниципального контроля, сформулировать возможные критерии отграничения муниципального контроля от государственного, особенно при осуществлении контроля по смежным видам (жилищный, земельный и др.). **Методология:** формально-юридический метод, сравнительно-правовой, лингвистический. **Выводы.** В статье обоснована необходимость исключения из перечня видов муниципального контроля таких его видов, которые фактически означают контроль собственника, сформулированы некоторые общие правила разграничения смежных видов контрольно-надзорной деятельности, обоснована необходимость учета особенностей осуществления муниципального контроля отдельными видами муниципальных образований. **Научная и практическая значимость.** В статье сформулированы общие замечания и предложения по совершенствованию законодательства о муниципальном контроле на основе анализа норм законопроекта № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Ключевые слова: муниципальный контроль, государственный контроль, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления.

Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation: Evaluation of Proposed Changes

Shugrina E.S., Petukhov R.V., Kabanova I.E.**

Goal. A conceptually new law intended to significantly reform control and supervisory activities and to reduce excess pressure on business is currently developed. One of the types of control is municipal control exercised by municipal authorities. Unfortunately, there are practically no comprehensive studies of the concept and nature of municipal control. Attention to this issue is paid pursuant to the residual principle. There is no clear understanding of what municipal control is: a type of management activity, an issue of local importance or a power of the municipal authority. The work proposes to highlight some features of municipal control, to state possible criteria for delimitation of municipal control from the state control, especially when exercising control over related types of activity (housing, land, etc.). **Methodology:** legalistic, comparative legal, linguistic method. **Conclusions.** The article substantiates the necessity to exclude the types of control that actually mean the control of the owner from the types of municipal control, states some general rules for differentiation of related types of control and supervisory activity, and justifies the need to take into account the peculiarities of implementation of municipal control by certain types of municipalities. **Scientific and practical relevance.** The article

* **ШУГРИНА ЕКАТЕРИНА СЕРГЕЕВНА**, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, eshugrina@yandex.ru

ПЕТУХОВ РОМАН ВЛАДИМИРОВИЧ, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, petuhovrv@yandex.ru

КАБАНОВА ИРИНА ЕВГЕНЬЕВНА, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, kabanova-ie@ranepa.ru

** **SHUGRINA EKATERINA S.**, Director of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor

PETUKHOV ROMAN V., Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Legal Sciences

KABANOVA IRINA E., Candidate of Legal Sciences, Leading Research Scientist of the Center for Support and Maintenance of Local Self-Government Bodies of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration





specifies general comments and suggestions on improvement of laws on municipal control on the basis of analysis of the provisions of draft law No. 332053-7 On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation.

Keywords: *municipal control, state control, issues of local significance, powers of municipal authorities.*

В декабре 2017 г. в Государственную Думу был внесен проект концептуально нового федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле. Это активизировало вялотекущую дискуссию о том, что такое муниципальный контроль.

Муниципальному контролю определенное внимание уделяет Минэкономразвития России, которое ежегодно готовит доклады о состоянии контрольно-надзорной деятельности¹. По данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль приходится менее 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-практических 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 контроля²; значительно реже — только муниципального контроля³. Даже

в учебниках по муниципальному праву соответствующие главы встречаются крайне редко⁴.

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 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) некоторые акценты были расставлены, но четкая концепция муниципального контроля так и не сформировалась.

Подготовленный проект федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — законопроект № 332053-7), внесенный Правительством Российской Федерации 5 декабря 2017 г. в Государственную Думу, призван снизить избыточное давление на добросовестный бизнес, переориентировав систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на объекты повышенного риска, граждан и организации, систематически допускающие грубые нарушения законодательства, а также установить единые подходы к осуществлению всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля⁵.

Однако по итогам оценки законопроекта на предмет полноты регулирования правоотношений в сфере муниципального контроля, а также соотношения с действующим законодательством в области местного самоуправления можно сделать вывод о нерешенности поставленной задачи и наличии существенных недостатков законопроекта в части определения целей принятия указанного правового акта, предмета правового регулирования, понятия муниципального контроля, разграничения государственного

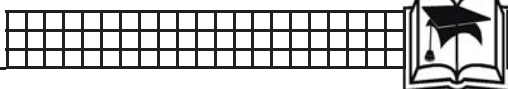
¹ См., напр.: Муниципальный контроль в Российской Федерации (Аналитический доклад). Минэкономразвития России. М., 2011. 69 с.; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Минэкономразвития России. М., 2016. 218 с.

² В качестве примера можно привести ежегодную научную конференцию, проводимую кафедрой административного и финансового права Нижегородского государственного университета имени 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 (Нижегород, 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 г.

³ В качестве примера можно привести экспертную дискуссию, организованную в 2017 г. Центром поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (более подробно об этом см.: <http://131fz.ganera.ru/post/502>) и в 2012 г. 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.

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

⁵ Более подробно с новациями данного законопроекта можно ознакомиться, напр.: Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.





и муниципального контроля, установления видов муниципального контроля и последствий выявления нарушений органами муниципального контроля.

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 6 главе. При такой содержательной и структурной компоновке выделение двух равнозначных целей правового регулирования, которые в преамбуле к рассматриваемому законопроекту обозначены как, во-первых, повышение результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, и, во-вторых, снижение избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций, будет вводить 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 ст. 1 из сферы его применения исключено около 30 видов деятельности, *de facto* являющиеся контрольно-надзорной, но *de jure* таковыми теперь не являющиеся (точнее, не подпадающие 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 не могут быть учтены все особенности тех или иных правоотношений. Поэтому представляется целесо-

образным формирование «двух групп» принципов и правил контрольно-надзорной деятельности — одна должна распространяться на все виды контроля и надзора, в том числе на те, которые исключены из предмета регулирования данного закона, а вторая — на те виды контроля, которые подпадают по действие данного закона.

Кстати, по этому пути пошел законодатель при принятии Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «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.

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 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»)⁶.

⁶ Для иллюстрации позиции правоприменительных органов можно привести следующие судебные решения: постановление Верховного Суда РФ 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





Представляется целесообразным внесение соответствующей оговорки в ст. 1 законопроекта № 332053-7, уточняющей, что отношения по проведению проверок деятельности органов местного самоуправления как органов власти не подпадают под действие данного закона.

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.

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 контроль⁷; муниципальный контроль и внутримunicipальный контроль⁸; муниципальный контроль внешний и внутрисистемный⁹ 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, по-

тому государство не должно вмешиваться в регулирование этого вида муниципального контроля¹⁰.

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, закрепленный в отраслевом законе (например, муниципальный 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

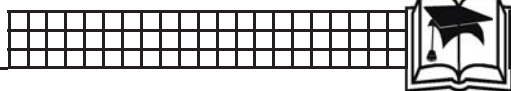
областного суда № 7-923/2015 от 15 декабря 2015 г. по делу № 7-923/2015; постановление Верхнеколымского районного суда Республики Саха (Якутия) № 5-15/2015 от 24 ноября 2015 г. по делу № 5-15/2015; постановление Трусовского районного суда г. Астрахани № 12-58/2016 от 3 марта 2016 г. по делу № 12-58/2016; 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.

⁷ Васильев В.И. Указ. соч. С. 674 ; Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 26–37; Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. С. 319–325.

⁸ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 455–460 ; Муниципальное право России : учеб. / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. С. 534.

⁹ 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 о том, можно ли считать синонимами понятия «муниципальный контроль» и «контроль органов местного самоуправления».

¹⁰ Зырянов С.М. Указ. соч. С. 26–35.





своим имуществом, но не о контрольной деятельности органов местного самоуправления за деятельностью организаций, независимых от них (находящихся в частной или государственной собственности). В ряде случаев формулировка муниципального контроля как вопроса местного 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.

1. Для обеспечения контроля за состоянием муниципальной собственности эффективнее осуществление контроля как элемента правомочий собственника, т.к. 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.

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 неблагоприятных 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, возникновению конфликта интересов, 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 установленных требований не относится к полномочиям собственника или контрагента в обязательственных правоотношениях, т.е. не происходит дублирование. Представляется целесообразным исключение из перечня видов муниципального контроля таких его видов, которые фактически означают контроль собственника. Таким образом, муниципальный контроль де-факто следует рассматривать как полномочие органа власти, но не самостоятельный вопрос местного значения.

Кстати, на то, что муниципальный контроль является разновидностью управленческой деятельности, давно обращают внимание ученые¹¹. Так, Т.М. Бялкина вполне справедливо подчеркивает, что контроль — это одна из форм осуществления управленческой деятельности наряду с другими формами, такими как планирование, принятие правовых актов и др.¹² По мнению ученого, можно говорить о собственных контрольных полномочиях органов местного самоуправления¹³.

В ч. 3 ст. 7 законопроекта № 332053-7 говорится, что отнесение соответствующих видов муниципального контроля к вопросам местного значения муниципального образования, 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 терри-

¹¹ 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. Указ. соч. С. 89–95.

¹² 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.

¹³ Там же. С. 18, 24.





тории 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, в законопроекте наблюдается определенное внутреннее противоречие в понимании того, что есть муниципальный контроль.

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 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. Разграничение смежных видов государственного и муниципального контроля может осуществляться, в частности, по предмету, объекту 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 наступление 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.

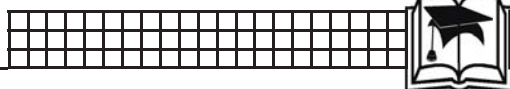
Исходя из ч. 1 ст. 9 законопроекта № 332053-7, предметом государственного контроля (надзора) и муници-

пального контроля является соблюдение гражданами и организациями обязательных требований. Обязательные требования могут содержаться как в решениях органов государственной власти, так и 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 (правда, важно, чтобы муниципальные правовые акты полностью соответствовали федеральным и региональным). По этому критерию можно будет разграничить, например, региональный государственный контроль (надзор) в области благоустройства территорий и муниципальный контроль в области благоустройства территорий (утверждение правил благоустройства — вопрос местного значения). 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 ноября 1995 г. № 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 продукции, 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.

Перечень видов муниципального контроля установлен в приложении 3 к законопроекту № 332053-7 и не учитывает особенности 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 осуществлению муниципального жилищного контроля или муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения. Эти вопросы могут быть отне-





сены к ведению сельских поселений только в случае, если эта возможность предусмотрена законами субъекта РФ 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.

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 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.

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 правовому регулированию, установить защиту данного закона от изменения или выхолащивания его концепции.

Еще в 2012 г. 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 полномочий¹⁴. 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, эффективно 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, удается сделать далеко не во всех случаях»¹⁵.

¹⁴ СМО о практике осуществления органами местного самоуправления контрольных полномочий // Муниципальная Россия. 2012. № 9. С. 3–10.

¹⁵ Там же. С. 10.

Литература

1. Бялкина Т.М. Правовые основы муниципального контроля в Российской Федерации / Т.М. Бялкина // 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. 18–31.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России. 2-е изд., перераб. и доп. / В.И. Васильев. М. : Юстицинформ, 2012. 680 с.
3. Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля / С.М. Зырянов // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 26–35.
4. Муниципальное право России / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. 544 с.
5. 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.
6. Ноздрачев А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.
7. Павлов Н.В. К вопросу об административно-правовой природе производства по осуществлению муниципального контроля / Н.В. Павлов // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 59–63.





8. Пешин Н.Л. Муниципальное право Российской Федерации / Н.Л. Пешин. М. : Юрайт, 2011. 462 с.
9. Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления / О.Л. Подкопаева // Конституционализм и государственное ведение. 2017. № 1 (9). С. 89–95.
10. Соколова О.С. Понятие и содержание муниципального контроля / О.С. Соколова // Современное право. 2009. № 10. С. 75–80.
11. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник. 5-е изд. / Е.С. Шугрина. М. : Норма, 2014. 576 с.
12. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации / Е.С. Шугрина // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 26–37.

References

1. Byalkina T.M. Pravovye osnovy' munitsipalnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Legal Bases of Municipal Control in the Russian Federation] / T.M. Byalkina // Munitsipal'nyy kontrol v Rossiyskoy Federatsii : materialy' nauchno-prakticheskoy konferentsii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T.M. Byalkinoy. Voronezh : Izdatelstvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta — Municipal Control in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012) / edited by T.M. Byalkina. Voronezh : Publishing house of the Voronezh State University, 2012. S. 18–31.
2. Vasilyev V.I. Munitsipalnoe pravo Rossii. 2-e izd., pererab. i dop. [Municipal Law of Russia] / V.I. Vasilyev. Moskva : Yustitsinform — Moscow : Justice Inform, 2012. 680 s.
3. Zyryanov S.M. Pravovaya priroda i vidy' munitsipalnogo kontrolya [The Legal Nature and Types of Municipal Control] / S.M. Zyryanov // Zhurnal rossiyskogo prava — Russian Law Journal. 2009. № 11. S. 26–35.
4. Munitsipalnoe pravo Rossii / otv. red. S.A. Avakyan [Municipal Law of Russia / publishing editor S.A. Avakyan] Moskva : Prospekt — Moscow : Prospekt, 2009. 544 s.
5. Munitsipal'nyy kontrol v Rossiyskoy Federatsii : materialy' nauchno-prakticheskoy konferentsii (Voronezh, 28 fevralya 2012 g.) / pod red. T.M. Byalkinoy [Municipal Control in the Russian Federation : materials of the scientific and practical conference (Voronezh, February 28, 2012) / edited by T.M. Byalkina] Voronezh : Izdatelstvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta — Voronezh : Publishing house of the Voronezh State University, 2012. 168 s.
6. Nozdrachev A.F. Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya [Reform of State Control (Supervision) and Municipal Control] / A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova // Zhurnal rossiyskogo prava — Russian Law Journal. 2017. № 9. S. 34–46.
7. Pavlov N.V. K voprosu ob administrativno-pravovoy prirode proizvodstva po osuschestvleniyu munitsipalnogo kontrolya [On the Administrative Law Nature of the Municipal Control Exercising Proceedings] / N.V. Pavlov // Administrativnoe pravo i protsess — Administrative Law and Procedure. 2014. № 11. S. 59–63.
8. Peshin N.L. Munitsipalnoe pravo Rossiyskoy Federatsii [Municipal Law of the Russian Federation] / N.L. Peshin. Moskva : Yurayt — Moscow : Urait, 2011. 462 s.
9. Podkopaeva O.L. Kontrol'naya deyatel'nost organov mestnogo samoupravleniya [Control Activities of Local Self-Government Bodies] / O.L. Podkopaeva // Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie — Constitutionalism and Political Science. 2017. № 1 (9). S. 89–95.
10. Sokolova O.S. Ponyatie i sodержanie munitsipalnogo kontrolya [The Notion and Content of Municipal Control] / O.S. Sokolova // Sovremennoe pravo — Modern Law. 2009. № 10. S. 75–80.
11. Shugrina E.S. Munitsipalnoe pravo : ucheb'nik. 5-e izd. [Municipal Law : textbook. 5th edition] / E.S. Shugrina. Moskva : Norma — Moscow : Norm, 2014. 576 s.
12. Shugrina E.S. Pravovoe regulirovanie munitsipalnogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Municipal Control in the Russian Federation] / E.S. Shugrina // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo — Administrative and Municipal Law. 2011. № 8. S. 26–37.

