

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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 пункте 5 статьи 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 статьях 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 статьях 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, добычей полезных ископаемых, что имеет принципиальное значение, поскольку статью 17.1 нельзя рассматривать в отрыве от статей 14, 15, 16, 17 и 18 Федерального закона № 131-ФЗ. Виды муниципального контроля должны быть взаимосвязаны с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В части 1 статьи 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 части 1 статьи б), однако данный закон утратил силу в связи со вступлением в силу Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме в 2009 году.

В статье 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, установленном 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 времени не принято и органы местного самоуправления становятся заложниками коллизии норм федерального законодательства.

В 2015 г. 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», исключаяющие 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 г. законопроект был отклонен.

Анализ судебной практики по подобным ситуациям показывает, что она очень неоднозначна и противоречива, связана с различным толкованием

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

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)².

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 предпочитают 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 судов³:

- муниципальный контроль в сфере недропользования рассматривается как безусловное полномочие органов местного самоуправления, т.к. муниципальный контроль не обязательно связан с вопросами местного значения и может быть закреплен в разных федеральных законах⁴;

- муниципальный контроль в сфере недропользования является делегированным государственным полномочием⁵;

- муниципальный контроль в сфере недропользования – это не самостоятельный вид контроля, но полномочие, осуществляемое в рамках такого вопроса местного значения, как земельный контроль. Иными словами,

² См: Определения Верховного Суда Российской Федерации от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1; от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6.

³ Для целей подготовки настоящего Заключения было проанализировано более двухсот 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

муниципальный контроль в сфере недропользования является одним из элементов муниципального земельного контроля⁶;

- муниципальный контроль в сфере недропользования тождественен геологическому контролю⁷.

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 применяются⁸.

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 контроля⁹.

Встречаются и совсем неожиданные судебные решения. Например, осуществление муниципального контроля должностным лицом местной администрации квалифицируется как мошенничество¹⁰. 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,

⁶ 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.

⁷ Таковую позицию заняли суды в Республике Мордовия (есть шестнадцать решений Инсарского районного суда; двенадцать решений Атюрьевского районного суда и двадцать 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.

⁸ 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; 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); двенадцать решений Калганского районного суда Забайкальского края (см., напр.: Решение Калганского районного суда Забайкальского края от 21.08.2013 по делу № 2-469/2013года).

⁹ Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу № 2А-827/2017~М-753/2017.

¹⁰ Приговор Ефремовского районного суда Тульской области от 08.05.2013 по делу № 1-43/2013.

относящимся к компетенции правоохранительных органов. Отсутствие предмета контроля не означает бездействие органов местного самоуправления¹¹.

Вышеприведенные примеры показывают, что правоприменительные органы по-разному 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 1995 года № 3-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 16 июля 2018 № 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 ресурсы¹².

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 контроля¹³.

¹¹ Решение Сорочинского районного суда Оренбургской области от 05.07.2017 по делу № 2А-827/2017~М-753/2017.

¹² 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 2 октября 2018 г. № Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 9.08.2018 по делу № А60-29373/2018, от 7.08.2018 по делу № А60-28434/2018, от 25.06.2018 по делу № А60-22270/2018, от 28.06.2018 по делу № А60-22272/2018.

¹³ 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

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 статьей 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 статье 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 рассмотрения¹⁴. 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 самоуправления¹⁵. Для примера можно привести решения, в которых суды понуждают представительные органы муниципальных образований осуществлять

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2018 № 309-КГ18-9977 по делу № А60-34608/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 2 октября 2018 г. № Ф09-5914/18 и от 09.04.2018 № Ф09-686/18 по делу № А60-34608/2017; Решения Арбитражного суда Свердловской области от 9 августа 2018 г. по делу № А60-29373/2018, от 7 августа 2018 г. по делу № А60-28434/2018, от 25 июня 2018 г. по делу № А60-22270/2018, от 28 июня 2018 г. по делу № А60-22272/2018.

необходимое правовое регулирование¹⁶. Более того, в пункте 2 части 1 статьи 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 иные органы власти рассматривался в одном из судов Московской области¹⁷. 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.

3. В части 1 статьи 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Определение Волоколамского городского суда Московской области от 10.04.2013 по делу № 2-632/2013~М-473/2013.

Согласно статьи 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 статьи 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 (статья 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 недрами¹⁸, 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 (статья 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);

¹⁸ 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.

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 образования¹⁹, 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, требуемой 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 (часть 7 статьи 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

¹⁹ 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).

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 области²⁰ не решит указанные проблемы 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 отграничение от государственного контроля и надзора. В практике (в т.ч. прокурорской и судебной) эти неясности приводят к противоречивым требованиям об осуществлении либо 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:

- внесение изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ, возвращение органам местного самоуправления вопроса местного значения, связанного с

²⁰ 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, от 14.08.2018 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.

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 подход²¹. 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 статьи 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства муниципального образования возникают в результате: принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и *иным вопросам*²², которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления (финансируются за счет местных бюджетов); принятия муниципальных правовых актов при осуществлении

²¹ 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.

²² 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».

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 органов 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 недропользованием (статьи 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).

Экспертное заключение подготовлено сотрудниками Центра местного самоуправления РАНХиГС: д-ром юрид наук Е.С. Шугриной и канд. юрид. наук И.Е. Кабановой.

29.10.2018