

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

В Центр местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации поступило обращение Комитета муниципального контроля Администрации городского округа «Город Калининград», в котором запрашивается разъяснение относительно полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля в сфере благоустройства.

Центр местного самоуправления не является структурой, которая вправе давать разъяснения нормам действующего законодательства, однако может высказывать экспертную позицию.

Анализ норм действующего законодательства показывает, что контрольно-проверочные мероприятия предусматриваются разными нормативными актами и, как следствие, имеют разные правовые основы, разные процессуальные формы. Так, от проверочных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) следует отграничивать проверочные мероприятия, осуществляемые в рамках гражданских (например, проверка того, что сделано по заключенному договору) или административных правоотношений (например, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении).

Это в полной мере применимо и к сфере благоустройства. С одной стороны, возможно осуществление муниципального контроля за соблюдением правил благоустройства на территории городского округа, осуществление контроля за их соблюдением (пункт 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В этом случае деятельность органов местного самоуправления регулируется Федеральным законом № 294-ФЗ.

С другой стороны, нарушение правил благоустройства образует самостоятельный состав административного правонарушения. Так, в статье 73 Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях предусматривается административная ответственность за нарушение правил благоустройства (строго говоря, в названии статьи нет термина «благоустройство», речь идет о нарушении «требований по обеспечению и повышению комфортности условий проживания граждан, поддержанию и улучшению эстетического состояния территории муниципальных образований Калининградской области, установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления», однако анализ диспозиций соответствующих норм показывает, что фактически в данной статье речь идет о нарушении правил благоустройства). В этом случае

деятельность органов местного самоуправления регулируется нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Например, в статье 28.7 КоАП РФ предусмотрена возможность проведения административного расследования. В части 1 статьи 28.1 КоАП РФ говорится, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поэтому важно установить наличие у соответствующего должностного лица органа местного самоуправления права составлять протоколы об административных правонарушениях;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Анализ норм Закона Калининградской области от 01.07.2013 N 256 (ред. от 22.02.2019) "О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями Калининградской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" показывает, что исполнительно-распорядительные органы городского округа «Город Калининград» наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 73 Кодекса Калининградской области об административных правонарушениях. Постановлением администрации городского округа "Город Калининград" от 30.08.2017 N 1331 "О перечне должностных лиц администрации городского округа "Город Калининград", уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" ведущий специалист Э.Ю. Прокофьев включен в перечень лиц, которые наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях.

Анализ двух вышеприведенных механизмов показывает, что наличие конкуренция норм Федерального закона № 294-ФЗ и КоАП РФ, в части возбуждения административного производства. На наличие двух конкурирующих процедур регулярно указывают ученые, этот вопрос постоянно исследуется в судах.

Например, в Определении Верховного Суда РФ от 23 января 2019 г № 304-АД18-23272 по делу № А46-11115/2018 констатируется, что отклоняя доводы заявителя о необходимости применения в рассматриваемом случае положений Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", суды отметили, что все действия по обнаружению данных, указывающих на наличие события правонарушения, и по возбуждению дела об

административном правонарушении совершены административным органом, уполномоченным контролировать соблюдение и исполнение правил благоустройства на поднадзорной территории, в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Подобная позиция изложена и в решении Калининградского областного суда от 27 сентября 2018 года по делу № 12-366/2018.

Полностью исключить данную коллизию можно путем внесения соответствующих изменений в законодательство. И определенное движение в этом направлении сделано. Так, в статье 2 проекта федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, презентованного на Петербургском международном юридическом форуме 16 мая 2019 года¹ прямо указано, что этот закон не применим к производству по делам об административных правонарушениях. Иными словами, приоритет отдан нормам законодательства об административных правонарушениях.

Таким образом, неисполнение требований правил благоустройства составляет событие административного правонарушения, а все действия по обнаружению данных, указывающих на наличие события правонарушения, и по возбуждению дела об административном правонарушении совершаются органами, уполномоченными контролировать соблюдение и исполнение правил благоустройства на поднадзорной территории, в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Заключение подготовлено ведущими научными сотрудниками Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС д-р юрид. наук Е.С. Шугриной, канд. юрид. наук И.Е. Кабановой.

17.06.2019

¹ См. текст, размещенный на сайте <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91298>.