

УДК 347.191.45(470.53)

Л.А. Бурылова

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Контроль является важнейшей составляющей муниципального управления. Одним из важнейших принципов муниципального контроля является законность. Противоречивость законодательства в определении объектов муниципального контроля и порядка его реализации создает неопределенность компетенции органов местного самоуправления. В статье анализируются проблемы совершенствования правовой основы муниципального контроля и привлечения нарушителей к административной ответственности на примере Пермского края.

Ключевые слова: муниципальный контроль, вопросы местного значения, отраслевые федеральные законы, муниципальные правовые акты, административные комиссии.

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» определяет муниципальный контроль как «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 Российской Федерации» [1, ст. 2].

Такое определение не дает полного представления об отличии муниципального контроля от государственного контроля и надзора.

Одним из условий законности муниципального контроля и его отличительной чертой является отнесение соответствующего вида контроля к вопросам местного значения. Перечень вопросов местного значения установлен Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2, ст. 14, 15, 16] (далее Федеральный закон № 131-ФЗ).

Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации. Полномочия по

© Бурылова Л.А., 2014

Бурылова Любовь Алексеевна – доцент кафедры философии и права ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: lyubura@mail.ru.

контролю при осуществлении вопросов местного значения закреплены за органами местного самоуправления ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, муниципальный контроль может быть рассмотрен как вопрос местного значения и как способ реализации вопросов местного значения. К вопросам местного значения относятся такие виды муниципального контроля, как финансовый контроль, земельный контроль, лесной контроль, жилищный контроль, контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения.

Предмет муниципального финансового контроля уточняется Бюджетным кодексом РФ [3], а также Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [4].

Правомочия органов местного самоуправления в области муниципального земельного контроля предусмотрены Земельным кодексом РФ [5]. Муниципальный лесной контроль осуществляется в соответствии с Лесным кодексом РФ [6].

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...» регламентирует деятельность по муниципальному контролю за сохранностью автомобильных дорог местного значения [7].

А муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [8].

Такой вопрос местного значения, как «организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда», дополняется нормой Жилищного кодекса РФ о муниципальном контроле за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда [9].

Кроме собственно муниципального контроля органы местного самоуправления обязаны осуществлять контроль исполнения федерального законодательства по вопросам, не относящимся к вопросам местного значения. К этим видам контроля относится, например, обязанность органов местного самоуправления контролировать соблюдение законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, установленная п. 1 ст. 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции...» [10].

Полномочия, закрепленные в федеральных законах и не включенные в перечень вопросов местного значения, должны рассматриваться как делегированные и осуществляться за счет Российской Федерации или субъекта Рос-

сийской Федерации. Делегирование отдельных государственных полномочий в соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ должно быть прямо указано в законе о передаче этих полномочий органам местного самоуправления с передачей соответствующих денежных средств. В отношении рассматриваемых видов контроля этого не сделано, и органы местного самоуправления осуществляют данные полномочия за свой счет, что явно противоречит ст. 132 Конституции РФ [11].

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [12, ст. 68] и Федеральный закон № 131-ФЗ до 2006 года предусматривали возможность осуществления органами местного самоуправления экологического контроля [2, п.12 ч. 1 ст. 16]. Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ указанное правомочие признано утратившим силу [13].

Между тем «организация мероприятий по охране окружающей среды» является вопросом местного значения [2, ст. 15, 16]. Следовательно, органы местного самоуправления должны иметь полномочия по контролю исполнения этих мероприятий на территории муниципального образования.

Например, следует признать правомерной практику муниципального контроля за охраной и использованием недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, осуществляемого управлением по экологии и природопользованию администрации города Перми в соответствии с Положением, утвержденным Пермской городской Думой [14].

Постановлением администрации г. Перми от 14 ноября 2012 г. № 767 утверждена долгосрочная целевая программа «Создание эффективной системы обращения с твердыми бытовыми отходами на период 2012–2020 годов» [15]. Об эффективности этой программы свидетельствует тот факт, что в ходе осуществления муниципального контроля в 2012 году выявлено и ликвидировано около ста несанкционированных свалок [16].

К законным полномочиям органов местного самоуправления относится и муниципальный контроль в сфере благоустройства. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает такой вопрос местного значения поселений и городских округов, как организация благоустройства и озеленения территории, принятие правил благоустройства [2].

В рамках реализации данного вопроса местного значения в актах многих муниципальных образований предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по осуществлению контроля за исполнением физическими и юридическими лицами требований о благоустройстве.

Решение Пермской городской Думы от 29 января 2008 № 4 «Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми» содержит пункты о контроле уполномоченных органов за исполнением этих Правил [17]. В силу п. 3.2.1 Положения, утвержденного решением Пермской городской Думы от 12 сентября 2006 года № 216, Управление внешнего бла-

гоустройства администрации города Перми организует контроль за соблюдением технических условий благоустройства, санитарного обустройства и поддержания чистоты на объектах внешнего благоустройства [18].

Согласно распоряжению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы» одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом является совершенствование муниципального земельного контроля [19]. Оно предусматривает уточнение полномочий органов местного самоуправления, установление возможности привлечения нарушителей к ответственности.

Нормативной базой проведения муниципального земельного контроля являются Земельный кодекс Российской Федерации [5]. Необходимость разработки соответствующих административных регламентов обусловлена требованиями Федерального закона № 294-ФЗ [1].

Уполномоченные органы и порядок осуществления контроля уточняются муниципальными правовыми актами. Так, положение о муниципальном земельном контроле на территории города Перми [20] и административный регламент осуществления муниципального земельного контроля на территории города Перми [21] разработаны в целях обеспечения рационального и эффективного использования земли как основы жизни и деятельности жителей города Перми.

Основным отличием муниципального контроля от государственного надзора (контроля) является то, что должностные лица органов, осуществляющих муниципальный контроль, не имеют права привлекать нарушителей к административной ответственности. Согласно ст. 16 и 17 Федерального закона № 294-ФЗ [1] должностными лицами органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт проверки и выдается предписание об устранении выявленных нарушений [1].

В случае выявления признаков, указывающих на наличие административных правонарушений, муниципальные инспекторы направляют материалы в органы, осуществляющие государственный надзор.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях допускает право должностных лиц органов местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации [22, ст. 1.3.1].

К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится, в частности, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации.

В силу ч. 2 ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по созданию

административных комиссий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации [22, ст. 1.3.1].

Многие субъекты РФ воспользовались этим правом и приняли законы о передаче органам местного самоуправления полномочий по созданию административных комиссий.

Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 31-ОЗ наделил органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий [23].

По данным отчета о деятельности Административной комиссии города Казани, созданной в соответствии с законами Республики Татарстан, за 11 месяцев текущего года рассмотрено 12076 материалов об административных правонарушениях и вынесено постановлений о наложении штрафов на общую сумму 97 млн 33 тыс. рублей. Наибольшее число протоколов составлено за нарушение правил благоустройства муниципальных районов и городских округов [24].

В соответствии с Законом Удмуртской Республики в городе Ижевске созданы и успешно функционируют административные комиссии [25].

Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ, вступившим в силу с 1 марта 2010 года, была устранена правовая неопределенность в вопросе наделения органов местного самоуправления полномочиями субъектов РФ по созданию административных комиссий [26].

Несмотря на предоставленную возможность, в Пермском крае в августе 2010 года было прекращено осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий Пермского края по созданию и организации деятельности административных комиссий и по составлению протоколов об административных правонарушениях [27]. Закон Пермского края от 2 сентября 2010 г. № 665-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях"» исключил полномочия административных комиссий на рассмотрение дел об административных правонарушениях [28].

Основанием для принятия таких законов стало решение Пермского краевого суда от 26 августа 2008 года по заявлению заместителя прокурора Пермского края о признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края «Об административных правонарушениях». Определением Верховного суда РФ от 26 ноября 2008 г. N 44-Г08-37 данное решение было оставлено без изменения [29].

Судебное решение было исполнено Законодательным собранием Пермского края спустя два года после вступления его в силу. К тому времени наделение органов местного самоуправления полномочиями по созданию административных комиссий было законным правом органов власти субъектов РФ.

Для повышения эффективности муниципального контроля необходимо:

– предоставить право муниципальным образованиям создавать административные комиссии с целью привлечения к административной ответственности лиц, нарушающих правила, установленные органами местного самоуправления в пределах их компетенции;

– исключить принятие законов, возлагающих на местное самоуправление обязанности по контролю исполнения государственных задач;

– унифицировать нормы, регулирующие объект, субъект и содержание муниципального контроля.

В свете важнейших задач развития местного самоуправления, высказанных в Послании Президента РФ Федеральному собранию от 12 декабря 2013 года, уточнение принципов организации местного самоуправления должно обеспечить «развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной власти на местах» [30]. Выполнению этой задачи должен способствовать эффективный, результативный, повсеместный муниципальный контроль.

Список литературы

1. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред.02.12.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. 25.11.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. 02.11.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федер. закон от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ (ред. 02.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. 23.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Лесной кодекс РФ от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. 28.07.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 08 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (ред. 23.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об особо охраняемых природных территориях: Федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. 25.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. 02.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федер. закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. 02.11.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

12. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. 02.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий: Федер. закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об управлении по экологии и природопользованию администрации города Перми: Решение Пермской городской Думы от 12.09.2006 № 218 (ред. от 28.05.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об утверждении долгосрочной целевой программы «Создание эффективной системы обращения с твердыми бытовыми отходами на период 2012–2020 годов»: Постановление администрации г. Перми от 14.11.2012 № 767 (ред. от 08.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. «Экологическое состояние г. Перми»: Справка подготовлена Управлением Росприроднадзора по Пермскому краю. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Правил благоустройства и содержания территории в городе Перми: Решение Пермской городской Думы от 29.01.2008 № 4 (ред. от 22.10.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об управлении внешнего благоустройства администрации города Перми: Решение Пермской городской Думы от 12 сентября 2006 года № 216 (ред. от 25.06.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 г. № 297-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Перми: Решение Пермской городской Думы от 19 апреля 2005 № 63 (ред. от 25.06.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Административного регламента осуществления муниципального земельного контроля на территории города Перми: Постановление администрации г. Перми от 23 июля 2013 № 601 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.12.2013) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий: Закон Свердловской области от 23 мая 2011 г. № 31-ОЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ekb.org.ru/officially/administrative_committee (дата обращения 17.12.2013).

24. Отчет Административной комиссии города Казани [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kzn.ru/old/page327.htm/show/44748> (дата обращения 17.12.2013).

25. Кочев В.А., Бурылова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 87.

26. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. О прекращении осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий Пермского края по созданию и организации деятельности административных комиссий, по составлению протоколов об административных правонарушениях: Закон Пермского края от 30 августа 2010 г. № 667-ПК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. О внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях»: Закон Пермского края от 02 сентября 2010 г. № 665-ПК. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. О признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях»: Решение Пермского краевого суда от 26.08.2008 по делу № 3-188-2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013. Российская газета. – 13.12.2013. – № 282.

Получено 25.01.2014

L.A. Burylova

MUNICIPAL CONTROL: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND REALIZATION

Control is the most important factor of municipality. One of the most important principles of municipal control is legality. Divergence of legislation in defining the objects of municipal control and order of its realization creates ambiguity of local organs competency. The problems of improvement of municipal control legal base and making breakers administrative responsible by the example of Perm Krai have been analyzed in the article.

Keywords: municipal control, local problems, branch-wise federal legislation, municipal legal acts, administrative commissions.