

УДК 342.55
ББК 67.400.7

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-147-152

D.I. Filatov, post-graduate student of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

REFORMING THE SYSTEM OF MUNICIPAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

The key issues associated with the reforms for the implementation of municipal control in the Russian Federation are considered. The need to establish transparent mechanisms and specifications of municipal control that is a crucial task of the contemporary Russian state is proved.

Key words and word-combinations: local self-government, municipal control, reforms.

Д.И. Филатов, аспирант кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: lawfilatovdi@mail.ru)

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Рассматриваются ключевые проблемы, связанные с реализацией реформ на территории Российской Федерации по осуществлению муниципального контроля. Доказывается необходимость создания прозрачных механизмов и перечней муниципального контроля, являющихся ключевой задачей современного Российского государства.

Ключевые слова и словосочетания: местное самоуправление, муниципальный контроль, реформы.

В 2016 г. в России началась реформа государственного и муниципального контроля (надзора). Она стартовала после издания нового правового акта: распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р [1, с. 1] и дорожной карты по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016—2017 гг. [1, с. 2].

Отметим факт введения «надзорных каникул» на период с 1 января 2016 г. по

31 декабря 2018 г. в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам малого предпринимательства, за исключением юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации [2, ст. 26.1]. Такого рода мера дает возможность пересмотреть отношение к перспективам развития муниципального контроля как в условиях кризиса, так и к институту муниципального контроля в целом.

На современном этапе реформа государственного и муниципального контроля (надзора), безусловно, необходима. В то же время, несмотря на большой перечень изменений, обходятся стороной вопросы, касающиеся муниципального контроля в Российской Федерации.

К наиболее важным изменениям реформы относится внедрение риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора). Обусловливается это приведенными в дорожной карте статистическими данными, показывающими устойчивую тенденцию к снижению общего количества проверок [1, с. 7]. Среди нововведений, касающихся муниципального контроля в Российской Федерации, выделим изменения в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и добавление ст. 8.2 «Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований», и ст. 8.3 «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями». Данные изменения относятся как к государственному контролю (надзору), так и к муниципальному контролю, однако можно привести примеры из истории современной России, когда реформы, непосредственно касавшиеся сферы государственного и муниципального контроля (надзора), по большей части затрагивали государственный контроль (надзор), а реформирование в сфере муниципального контроля осуществлялось по остаточному принципу.

«Первый подход к снаряду у нас успехом не увенчался. Надеемся, что второй подход к снаряду приведет к тому, что этот вес будет взят», — так помощник президента А. Белоусов 15 декабря 2015 г. прокомментировал реформу контрольно-надзорной деятельности, которая могла быть запущена, но теперь отложена в долгий ящик [3, с. 7]. Это обуславливалось сложностью и громоздкостью работ по оптимизации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Идея о введении новых методик осуществления муниципального контроля кажется перспективной, но вопрос фактической реализации поправок к Федеральному закону от № 294-ФЗ остается неизученным. Органам местного самоуправления, и без того достаточно перегруженным работой, необходимо реализовать практику применения нововведений. Сложность заключается в большом объеме работ, а также в отсутствии разграничений полномочий между федеральными органами власти и органами местного самоуправления, касающихся указанных поправок в федеральное законодательство. Таким об-

разом, данный вопрос будет регулироваться большим количеством подзаконных актов, что приведет к перегруженности системы законодательства, выполняющего контрольно-надзорные функции.

Статья 8.2 «Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований» Федерального закона № 294-ФЗ предусматривает широкий перечень полномочий и требований как к органам государственной власти, так и к органам местного самоуправления.

К числу наиболее важных полномочий органов местного самоуправления необходимо отнести следующие. Во-первых, обеспечение размещения на официальных сайтах для каждого вида, муниципального контроля перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

Во-вторых, осуществление информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами. В случае изменения обязательных требований органы муниципального контроля также подготавливают и распространяют комментарии о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований.

В-третьих, обеспечение регулярного (не реже одного раза в год) обобщения практики осуществления в соответствующей сфере деятельности муниципального контроля и размещение на официальных сайтах соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений; в четвертых, выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в соответствии с ч. 5–7 ст. 8.2. Федерального закона № 294-ФЗ, если иной порядок не установлен федеральным законом.

Административные реформы, проводившиеся на протяжении более двух десятилетий, призваны были стабилизировать аппарат государственного управления, определить и разграничить полномочия в сфере контрольно-надзорных функций государственных и муниципальных органов, определить регламенты данного взаимодействия касательно всех возможных аспектов. На практике же основная доля внимания со стороны реформаторов уделялась органам государственной власти и органам субъектов РФ.

Административная реформа является инструментом решения не столько проблем государственной системы, сколько экономики в целом, так как инер-

тность административной системы и некачественное управление в условиях высокой степени институционализации отношений государства и общества превращаются в один из основных ограничителей экономического роста [4, с. 25].

Субъектам РФ было предоставлено право перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ и определять перечень вопросов местного значения сельских поселений. Такой подход был призван разграничить вопросы ведения между различными уровнями муниципальных образований, и в том числе усовершенствовать муниципальный контроль, однако на практике сельские поселения (как и большинство муниципальных образований в целом) не имеют достаточного объема финансовых и иных ресурсов для организации качественного муниципального контроля.

В дорожной карте реформы государственного и муниципального контроля также выделена необходимость создания комплексного информационно-коммуникационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Так, организация эффективной системы оценки рисков и управления ими предусматривает проведение анализа большого объема данных, в частности, о характеристиках подконтрольных субъектов и результатах их предыдущих проверок, что принципиально невозможно без внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. В связи с этим планируется создание федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», единого реестра проверок, федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», государственной автоматизированной информационной системы «Управление», ведомственных государственных информационных систем контрольно-надзорных органов, используемых для информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности, а также для обеспечения межведомственного взаимодействия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

По нашему мнению, данная система не сможет вобрать в себя все функции по стандартизации муниципального контроля в Российской Федерации ввиду своей громоздкости, учитывая специфику местного самоуправления на современном этапе развития Российской Федерации. В связи с этим необходимо усовершенствовать законодательство о муниципальном контроле с учетом сложившейся в современной практике применения данной функции. Разрешение на законодательном уровне может включать в себя перечень следующих вопросов: обязательность применения функции муниципального контроля органами местного самоуправления; оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления; наделенных контрольными полномочиями; унификацию деятельности муниципального контроля на территории Российской Федерации; информационное обеспечение деятельности муниципального контроля и другие.

До сих пор единой системы и перечня видов муниципального контроля в законодательстве Российской Федерации нет, его анализ позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, реализуемых в рам-

ках собственных полномочий органов местного самоуправления. Виды контрольных полномочий органов местного самоуправления, закрепленных в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: собственные и делегированные [5, с. 4].

К собственным полномочиям традиционно относятся следующие виды муниципального контроля: земельный; жилищный; контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения; лесной; контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции. К числу делегированных полномочий можно отнести, например, лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции.

Нельзя обходить стороной и внутренний муниципальный контроль как неотъемлемую часть муниципального управления в целом. Внутренний контроль в муниципальном образовании подразделяется на представительный, осуществляемый представительными органами и создаваемыми контрольными органами муниципального образования [2, ст. 35] и административный, осуществляемый руководством администрации и ее структурными подразделениями.

Ведутся дискуссии о таких «специфических» видах муниципального контроля, как контроль населения за органами местного самоуправления [2, ст. 70; 71] и контроль советов муниципальных образований, осуществляющийся в рамках требований Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», применяемыми к ассоциациям [2, ст. 8]. Для этих видов муниципального контроля не находится практического применения, при этом потенциал данных правовых механизмов достаточно велик. По нашему мнению, виной этому является отсутствие четких законодательных норм, регулирующих данный вопрос, а также отсутствие правоприменительной практики.

В соответствии с законодательством полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, и органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля органами субъектов РФ, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом.

Органы местного самоуправления постоянно взаимодействуют с органами государственной власти. Двойственный характер муниципальной деятельности обуславливает необходимость взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти не только при реализации отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться, но и в порядке оказания содействия государственным органам в выполнении их задач и функций на местном уровне. Однако единого полноценного механизма этого взаимодействия до сих пор не создано.

Залогом дальнейшего успешного развития федеративного государства является согласованная деятельность всех уровней власти. Разграничение компетенций между федеральными, региональными и муниципальными органа-

ми власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять [6, с. 3].

Наиболее ярким примером несовершенства данной системы является доклад Минэкономразвития России «О состоянии системы муниципального контроля в Российской Федерации» от 6 декабря 2011 г., демонстрирующий состояние местного самоуправления относительно функции муниципального контроля [5, с. 6]. Доклады за 2015–2016 гг. свидетельствуют, что состояние муниципального контроля на территории Российской Федерации находится в глубокой стагнации. В большинстве муниципальных образований контроль осуществляется только по двум видам. Наиболее популярными видами муниципального контроля являются земельный, контроль ЖКХ, контроль за состоянием дорог местного значения и лесной контроль.

Муниципальный контроль представляет собой сложный, громоздкий и неполноценный механизм соблюдения законности и прав по местному самоуправлению в Российской Федерации в целом и, как следствие, сложен в применении. Отметим также отсутствие стандартов реализации муниципального контроля, а объем реформ, непосредственно коснувшихся местного самоуправления и муниципального контроля в период современной России, очень велик, что повлекло за собой невозможность адекватной реализации функции муниципального контроля в Российской Федерации.

Требуется создание прозрачных механизмов и перечней муниципального контроля является ключевой задачей современного Российского государства, а также комплексные исследования данного вопроса и применения их результатов на законодательном уровне.

Немаловажен вопрос и о практической реализации нововведений в сфере муниципального контроля на различных этапах реформирования в области местного самоуправления. Комплексный анализ указанных реформ позволит увидеть четкую картину современного состояния сферы муниципального контроля в Российской Федерации.

Библиографический список

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р. URL: <https://government.consultant.ru/documents/3708979>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131 (с изм. от 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Милюкова Я., Нетреба П. Полгода на доделку. URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2015/12/16/56bc8a059a7947299f72b773>
4. Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 21–32.
5. Муниципальный контроль в Российской Федерации: аналитический доклад / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2011.
6. Корж Е.Г., Макаренко С.Н. Взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления // Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2013. № 6 (143). С. 196–201.