

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ВЗГЛЯД МУНИЦИПАЛЬНОГО СООБЩЕСТВА

*Кабанова Ирина Евгеньевна,
канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник
Центра местного самоуправления
Института управления
и регионального развития
РАНХиГС при Президенте РФ*

*Миронова Галина Викторовна,
аналитик
Центра местного самоуправления
Института управления
и регионального развития
РАНХиГС при Президенте РФ*

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОПРОСА

Центром местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в сентябре – октябре 2018 года был проведен масштабный опрос представителей органов местного самоуправления по вопросам совершенствования законодательства о муниципальном контроле в форме анкетирования.

Респондентам было предложено оценить потребность в осуществлении муниципального контроля, законодательное обеспечение деятельности по осуществлению муниципального контроля и отлаженность его осуществления. В первую очередь, анкетирование было направлено на выяснение потребностей муниципального сообщества в изменениях законодательства о муниципальном контроле и его отношении к некоторым положениям, предлагаемым проектом нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», основанном на концепции риск-ориентированного подхода.

1.1. Общая характеристика респондентов

В Центр местного самоуправления РАНХиГС поступило 2507 анкет. Свое мнение направили представители 68 субъектов Российской Федерации (см. таблицу 1), 2455 муниципальных образований. В опросе приняли участие представители всех видов муниципальных образований. Всего было получено более 1,5 тыс. анкет из городских и сельских поселений, более 600 анкет из муниципальных районов и около 300 анкет из городских округов. От внутригородских муниципальных образований поступило 52 анкеты. В связи с небольшой долей ответов, полученных от иных видов муниципальных образований в сравнении с анкетами, полученными из городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, эти цифры не учитывались при создании инфографики.

Количество анкет респондентов превышает количество муниципальных образований, принявших участие в анкетировании, поскольку многие муниципальные образования направляли более одной анкеты. При анализе ответов респондентов учитывались все поступившие анкеты.

Таблица 1. Сведения о том, какие субъекты РФ приняли участие в анкетировании в разрезе федеральных округов (количество анкет)

Федеральный округ	Общее количество субъектов РФ в федеральном округе	Количество субъектов, принявших участие в анкетировании
Центральный	18	16
Северо-Западный	11	9
Южный	8	5
Северо-Кавказский	7	2
Приволжский	14	12
Уральский	6	6
Сибирский	10	10
Дальневосточный	11	8
Итого	85	68

Помощь в сборе информации оказали советы муниципальных образований большинства субъектов Российской Федерации из числа 68 субъектов Российской Федерации. Особо стоит отметить работу отдельных советов муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации, которые представили обобщенные результаты анкетирования муниципальных образований (Пензенская область) или направили анкеты, сгруппированные по типам муниципальных образований (Самарская и Тульская области).

Среди респондентов были лица, замещающие разные должности в органах местного самоуправления, муниципальных предприятиях или учреждениях, общественных советах (общественных палатах). Для целей анкетирования были выделены лица, замещающие должности руководителя муниципального образования, муниципальные служащие и представители органов муниципального контроля. Анкеты руководителей органов местного самоуправления составляют около 40% (см. таблицу 2).

Таблица 2. Качественное и количественное распределение респондентов по видам муниципальных образований (количество анкет)

Вид муниципального образования	Должность		
	Руководитель муниципального образования	Муниципальный служащий	Представитель органа муниципального контроля
Поселение	683	603	28
Муниципальный район	154	426	115
Городской округ	72	211	105
Внутригородское муниципальное образование	36	15	3

В анкетировании приняли участие и представители экспертного сообщества – РАНХиГС при Президенте РФ, МГУ им. М.В. Ломоносова, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Государственного университета управления, Тюменского государственного университета, Мордовского государственного университета,

Института муниципального развития (Красноярск), Севастопольского государственного университета, а также сотрудники аппаратов советов муниципальных образований Республики Саха (Якутия), Воронежской области, Оренбургской области, иных научных и экспертных организаций.

Количество анкет, поступивших от представителей экспертного сообщества, сравнительно невелико, поэтому для удобства восприятия информации при составлении инфографики позиции экспертов не учитывались, однако экспертные мнения широко представлены в комментариях и дополнениях к ответам респондентов.

Представители органов государственной власти в опросе практически не участвовали.

1.2. Общая характеристика анкеты

Анketируемым предлагалось ответить на 9 вопросов, касающихся субъектов осуществления муниципального контроля, объектов проверки, мер ответственности, налагаемых по результатам осуществления муниципального контроля, наполняемости местных бюджетов, баланса между расходами на осуществление муниципального контроля и размером штрафов, зачисляемых в местный бюджет по его результатам, механизмов применения мер принуждения к нарушителям, видов муниципального контроля и создания специальных органов муниципального контроля. Кроме этого, респонденты могли поделиться своими пожеланиями, замечаниями, вопросами и предложениями, касающимися регулирования или осуществления муниципального контроля.

2. РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ

2.1. Нужен ли муниципальный контроль

Подавляющее большинство опрошенных считают, что муниципальный контроль безусловно необходим (1205 анкет). Информация об этом представлена в таблице 3.

Таблица 3. Распределение ответов о сохранении муниципального контроля без каких-либо условий (количество анкет)

Нужен ли муниципальный контроль	Поселения	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские муниципальные образования
да	625	345	210	14
нет	59	9	0	2
в существующем виде нет	133	68	20	13

Примечательно, что так считает большинство представителей сельских и городских поселений, одновременно отмечающих недостаток организационных, кадровых, финансовых ресурсов для осуществления муниципального контроля на поселенческом уровне.

Значительное число респондентов высказалось за осуществление муниципального контроля при наличии определенных условий (см. диаграмму 1):

- механизма принуждения по результатам выявленных нарушений;
- ограничения муниципального контроля профилактикой нарушений.

В 937 анкетах был выбран ответ «да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений. Таким образом, большая часть респондентов высказалась за необходимость муниципального контроля при условии наличия четко прописанного механизма принуждения по результатам выявленных нарушений. Кроме того, в ряде анкет отмечается, что в настоящее время существенной проблемой является зачисление сумм штрафов, наложенных на нарушителей по результатам осуществления муниципального контроля не в бюджет муниципального образования, на территории которого проводились контрольные мероприятия с отвлечением соответственно финансовых и кадровых ресурсов, а в бюджет городского округа, субъекта Российской Федерации либо федеральный бюджет, в связи с тем, что органы местного самоуправления в рамках различных видов муниципального контроля

не вправе взыскивать штрафы. Иными словами, респонденты констатируют, что результаты их деятельности по осуществлению муниципального контроля «достаются другим публично-правовым образованиям», что влияет на мотивацию их деятельности.

Многие анкетированные указывали несколько вариантов ответа, например, «да, нужен», и «да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений» или «нет» и «в существующем виде нет».

Таблица 4. Распределение ответов о необходимости сохранения муниципального контроля (количество анкет)

Нужен ли муниципальный контроль	Поселения	Муниципальные районы	Городские округа	Внутригородские муниципальные образования
да, если появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений	511	247	151	22
да, если муниципальный контроль будет связан только с профилактикой нарушений	212	39	19	7

Респонденты не ограничивались выбором представленных вариантов условий осуществления муниципального контроля, и дополняли их своими формулировками. Например, «муниципальный контроль нужен, если:

а) появится четко прописанный механизм принуждения по результатам выявляемых нарушений;

б) штрафы за нарушения будут существенными и будут направляться в бюджет муниципального образования;

в) будет стабильный источник финансирования расходов муниципальных образований на осуществление контроля (например, увеличена доля налога на физических лиц, поступающая в бюджет муниципального образования)».

В ряде анкет оставление муниципального контроля обуславливалось появлением как четко прописанного механизма принуждения по результатам выявляемых нарушений, так и направленностью осуществления муниципального контроля только на профилактику нарушений. Последний вариант стал третьим по степени распространенности (в 278 анкетах была отмечена необходимость муниципального контроля, если он будет связан только с профилактикой нарушений), незначительно опередив вариант ответа «муниципальный контроль в существующем виде не нужен» (234 анкеты). И только в анкетах 71 респондента отмечалось, что муниципальный контроль не нужен, причем в большинстве случаев такой ответ давали представители поселений (преимущественно, сельских поселений). Этот ответ не фигурировал ни в одной из анкет представителей городских округов и только в 9 анкетах представителей муниципальных районов.

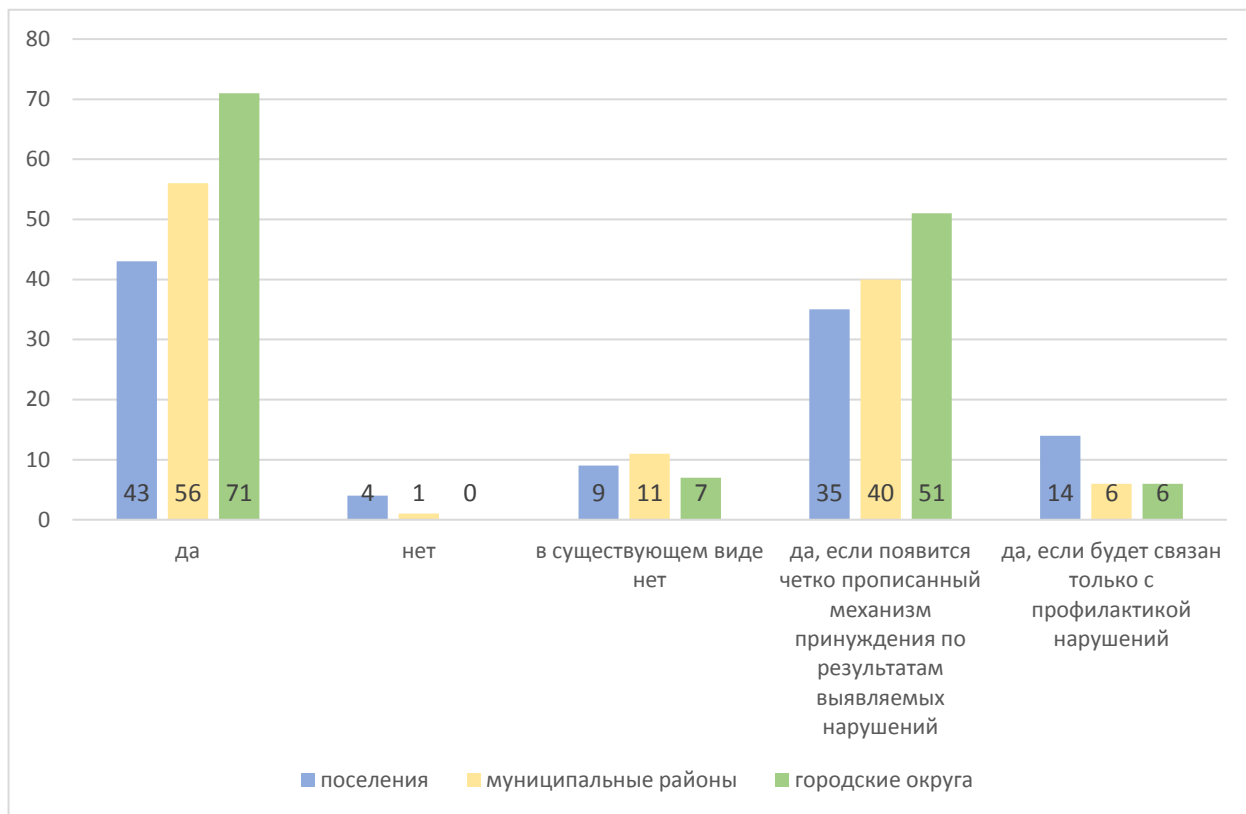
Во взаимосвязи ответа на вопрос о необходимости муниципального контроля с ответами на вопросы анкеты о существенности штрафов, взыскиваемых по результатам муниципального контроля, и предпочтительном механизме применения мер принуждения можно сделать вывод о том, что в существующем виде проведение мероприятий по муниципальному контролю на уровне поселений является затратным и экономически нецелесообразным, истощающим местный бюджет.

Общим лейтмотивом может служить цитата из одной анкеты: «Муниципальный контроль нужен, но при наличии четкого механизма разделения сфер контроля и единого подхода к его осуществлению».

Отсутствие четкого закрепленного в законодательстве механизма взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля и привлечении к ответственности нарушителей, приводит к снижению эффективности

муниципального контроля и заинтересованности органов местного самоуправления к его осуществлению.

Диаграмма 1. Сведения о необходимости муниципального контроля (% от количества поступивших анкет)



2.2. Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль

В половине анкет отмечается, что муниципальный контроль должен осуществляться всеми видами муниципальных образований (1333 анкеты). Этот ответ на первом месте и в опросе представителей поселений, и в опросе представителей городских округов и муниципальных районов, а также в опросе представителей внутригородских муниципальных образований (см. диаграмму 2).

Таблица 5. Распределение ответов об осуществлении муниципального контроля различными видами муниципальных образований (количество анкет)

Какие виды муниципальных образований должны осуществлять муниципальный контроль:	Ответы поселений	Ответы муниципальных районов	Ответы городских округов	Ответы внутригородских муниципальных образований
только городские округа и муниципальные районы	386	192	98	7
все виды муниципальных образований	678	399	215	32
по усмотрению субъекта РФ	237	97	79	15

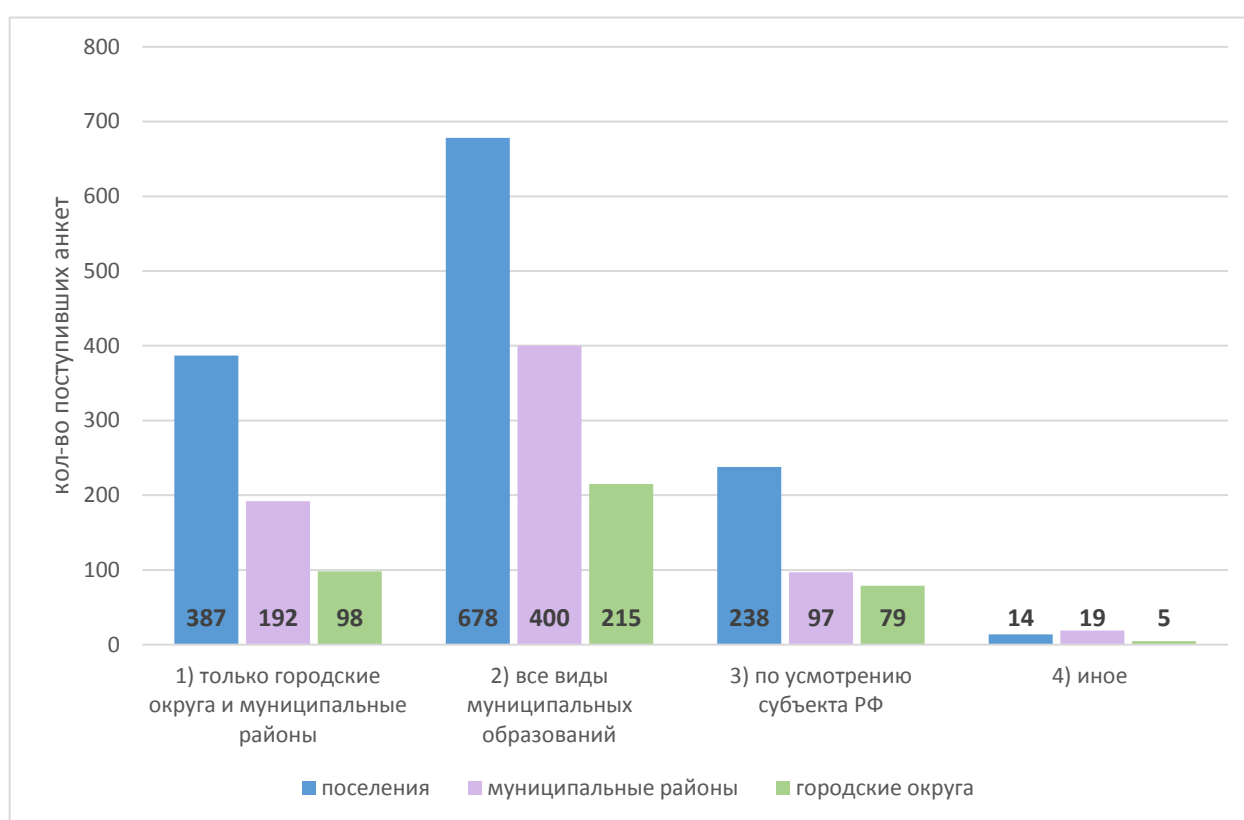
Оставить полномочия по осуществлению муниципального контроля только городским округам и муниципальным районам предложено в 688 анкетах, причем этот вариант оказался менее предпочтительным не только для представителей поселений, но и для участников опроса, представлявших муниципальные районы (192 ответа против 399 ответов, которые поддерживают наличие полномочий по осуществлению муниципального контроля у всех видов муниципальных образований), городские округа (98 против 215) и внутригородские муниципальные образования (7 ответов против 32).

В ряде анкет говорится о предоставлении таких полномочий только крупным поселениям (с численностью населения более 10 тыс. чел.), поскольку в поселениях с меньшей численностью населения (например, 3 тысячи жителей), как правило, малый штат сотрудников органов местного самоуправления, которые которым сложно квалифицированно исполнять полномочия по всем видам муниципального контроля из-за очень высокой загруженности.

В связи с устоявшейся практикой передачи полномочий по осуществлению муниципального контроля (например, земельного и жилищного контроля) от

поселений муниципальным районам, в отдельных анкетах (как правило, анкетах представителей муниципальных районов, хотя этот ответ встречается и в анкетах представителей поселений) респонденты высказываются за оставление полномочий по муниципальному контролю только на уровне муниципальных районов, отдавая им преимущество даже по сравнению с городскими округами.

Диаграмма 2. Сведения о видах муниципальных образований, в которых должен осуществляться муниципальный контроль (количество поступивших анкет)



2.3. Являются ли штрафы и иные меры ответственности, взыскиваемые по результатам муниципального контроля и зачисляемые в местные бюджеты, существенными для муниципального образования

На вышеприведенный вопрос только 783 респондента ответили утвердительно, причем в 302 случаях это были представители муниципальных районов и городских округов (см. таблицу 5). Одновременно, многие представители муниципальных районов, а также городских округов и поселений

отмечали, что расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов (409 респондентов).

Таблица 5. Распределение ответов представителей различных видов муниципальных образований о существенности штрафов для местных бюджетов (количество анкет)

Являются ли штрафы, зачисляемые в местные бюджеты, существенными для вашего муниципального образования	Ответы поселений	Ответы муниципальных районов	Ответы городских округов	Ответы внутригородских муниципальных образований
да	466	191	111	11
нет	802	316	181	28
расходы на осуществление муниципального контроля превышают доходы от штрафов	175	148	75	8

Бросается в глаза, что ответ, указывающий на незначительность штрафов для муниципального образования в анкетах представителей поселений в два раза превосходит ответ об их существенности для местных бюджетов. Эта же тенденция чуть с меньшим разрывом сохраняется в ответах представителей муниципальных районов и городских округов.

Зачастую в анкетах представителей поселений и изредка в анкетах представителей муниципальных районов указывалось, что штрафы зачисляются в бюджеты тех муниципальных образований, на территории которых выносятся решение о привлечении к ответственности, а не в бюджеты муниципальных образований, на территории которых, собственно, и проводились мероприятия по муниципальному контролю из-за отсутствия у органов местного самоуправления полномочий по начислению штрафных санкций. Например,

органы местного самоуправления по отдельным видам контроля (в частности, по муниципальному земельному контролю) имеют ограниченные полномочия по составлению протоколов, из-за чего суммы штрафов по протоколам органов государственного контроля, составленные на основании актов органа муниципального контроля, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Респонденты неоднократно отмечали, что если вынесение решений об административном правонарушении возложено на органы государственной власти, а органы местного самоуправления наделены только полномочиями по составлению актов проверок, штрафы зачисляются в бюджеты субъекта Российской Федерации или Российской Федерации и также не оказывают влияния на экономику муниципального образования, на территории и за счет которого производились контрольные мероприятия. Отсутствие полномочий по наложению и взысканию штрафов приводит к тому, что на поселенческом уровне, а порой и на уровне муниципальных районов не осуществляется муниципальный контроль, который предполагает применение мер ответственности, в том числе в виде наложения штрафов.

Респондентами обращается внимание на сложность процедуры согласования проведения проверок в рамках муниципального контроля с иными контрольно-надзорными органами, что сводит на нет эффективность муниципального контроля в тех случаях, когда необходима оперативная проверка на предмет наличия нарушений. Например, если санкции за нарушения, выявленные в ходе муниципального контроля, применяет соответствующее территориальное подразделение органов государственного контроля, то происходит затягивание рассмотрения вопроса, отсутствует механизм обратной связи результатов рассмотрения между органами муниципального и государственного контроля.

Эксперты дополнительно обращают внимание на то, что нет законодательно установленных негативных для нарушителей последствий за нарушение обязательных требований, 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 Российской Федерации.

Экспертами отмечается настоятельная необходимость гармонизации законодательства об административных правонарушениях, законодательства о 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 отсутствие четкого механизма осуществления муниципального контроля и его видов расходы на осуществление контроля превышают доходы от штрафов, а муниципальные служащие осуществляют муниципальный контроль в качестве дополнительной нагрузки к своим основным должностным обязанностям.

В целом, подавляющее большинство респондентов (1333 анкеты) отметили, что штрафы не являются существенными для муниципального образования (см. диаграмму 3).

Как серьезный системный недостаток отмечается отсутствие у органов местного самоуправления возможности влиять на исполнение решений по взысканию штрафов, поскольку последнее является исключительной компетенцией Федеральной службы судебных приставов. Проведенный анализ результатов внеплановых проверок по проверке исполнения ранее выданных предписаний органами муниципального контроля показывает, что юридические лица и граждане не спешат устранять выявленные нарушения, так как невыполнение предписания органа муниципального контроля влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от десяти тысяч до

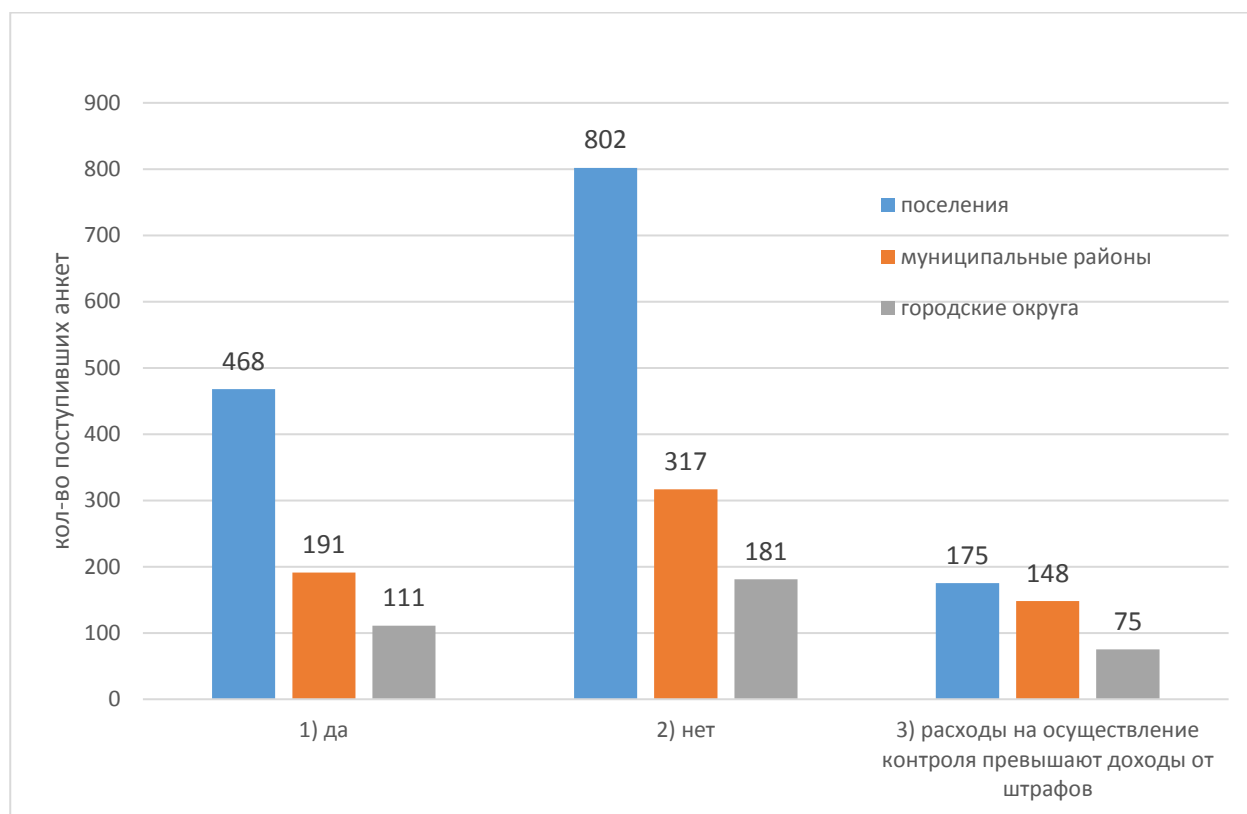
двадцати тысяч рублей. Такие размеры штрафов приводят к тому, что выявленные в результате муниципального контроля нарушения не устраняются в течение 3 лет, в связи с чем для совершенствования механизмов муниципального контроля респонденты предлагают увеличить штрафные санкции по статьям Кодекса РФ об административных правонарушениях за невыполнение предписаний органов муниципального контроля. Зачисляемые же в муниципальный бюджет поступления от мировых судей за неисполнения предписаний по ранее вынесенным административным протоколам являются незначительными.

Респондентами высказывается мнение, что в законодательстве необходимо предусматривать не только штрафные санкции за нарушения, выявленные в ходе мероприятий по муниципальному контролю, но и иные меры, позволяющие заставить нарушителя устранить последствия правонарушения и не допускать повторения его совершения.

В некоторых анкетах отмечается, что эффективность муниципального контроля не выражается в количестве поступлений в местный бюджет, поскольку имеет значение не величина штрафа, а то, что административная ответственность является существенным рычагом воздействия муниципального образования на организации, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования, при нарушении ими обязательных требований действующего законодательства.

Этот же тезис выдвигается и в анкетах экспертов – объем поступающих в местный бюджет средств от взимания штрафов не может влиять на решение вопроса о сохранении муниципального контроля. Фактор отсутствия экономической заинтересованности не должен являться определяющим при принятии решений в публичной сфере, но и не может полностью игнорироваться.

Диаграмма 3. Сведения о значимости штрафов и иных мер ответственности, для муниципального образования (количество поступивших анкет)



2.4. Какие виды муниципального контроля должны быть предусмотрены в действующем законодательстве

Для целей анкетирования всем было предложено оценить виды муниципального контроля, содержащиеся в приложении 3 проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (см. диаграмму 4). Респонденты отмечают, что в зависимости от вида муниципального образования виды муниципального контроля должны варьироваться. В ответах высказывается предложение о том, что виды муниципального контроля можно оставить, но желательно предусмотреть правовой механизм, с помощью которого можно было бы избирательно подходить к осуществлению контрольной деятельности в зависимости от специфики соответствующей территории. В анкетах отмечается целесообразность определения видов муниципального контроля самими муниципальными образованиями, которые будут разрабатывать

административные регламенты для проведения только необходимых в каждом конкретном муниципальном образовании видов муниципального контроля. В настоящее время по каждому виду муниципального контроля составляется административный регламент вне зависимости от реального осуществления различных видов муниципального контроля на территории муниципального образования, отвлекаются финансовые и кадровые ресурсы, а цели муниципального контроля не достигаются.

Среди видов муниципального контроля, которые респонденты сочли необходимыми оставить, безоговорочным лидером является муниципальный земельный контроль (более 2300 анкет).

Следующие по распространенности в ответах виды контроля – жилищный контроль, контроль в сфере благоустройства и контроль за автомобильными дорогами местного значения – каждый из этих видов набрал около 2000 голосов. Более 1000 положительных ответов получил муниципальный контроль в области торговой деятельности.

Остальные виды муниципального контроля, предложенные респондентам, набрали менее 1000 голосов. Наименее целесообразным по результатам обработки анкет признано осуществление муниципального контроля за соблюдением законодательства об архивном деле (встречается лишь в 195 анкетах) и осуществление муниципального контроля за представлением обязательного экземпляра документов (есть только в 206 анкетах).

Список видов муниципального контроля мог быть дополнен по инициативе анкетированных, и более чем в 100 анкетах такие предложения содержатся. Упоминаются такие виды контроля как:

- муниципальный контроль за недропользованием и распределением недр;
- муниципальный контроль за деятельностью предприятий, в рамках соблюдения природоохранного законодательства;
- муниципальный контроль в области обращения с твердыми бытовыми отходами;
- муниципальный экологический контроль;

- муниципальный контроль за соблюдением правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на соответствующей территории, для личных и бытовых нужд;

- муниципальный контроль за соблюдением правил парковки;

- муниципальный контроль в сфере размещения наружной рекламы;

- муниципальный строительный контроль, контроль за соблюдением градостроительных норм и правил, градостроительный (архитектурный) контроль (в анкетах приводятся различные формулировки для обозначения данного вида контроля);

- муниципальный сельскохозяйственный контроль;

- муниципальный контроль в области ритуальных услуг;

- муниципальный контроль в сфере закупок;

- муниципальный финансовый контроль и контроль в сфере бюджетных правоотношений;

- муниципальный контроль в области установления цен (тарифов) на товары (работы, услуги), подлежащих регулированию органами местного самоуправления;

- муниципальный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области розничной продажи фармацевтической продукции;

- муниципальный контроль в сфере регистрации граждан по месту жительства;

- муниципальный контроль в сфере нарушений правил дорожного движения;

- муниципальный контроль за соблюдением мер первичной пожарной безопасности;

- муниципальный контроль в области образовательной деятельности.

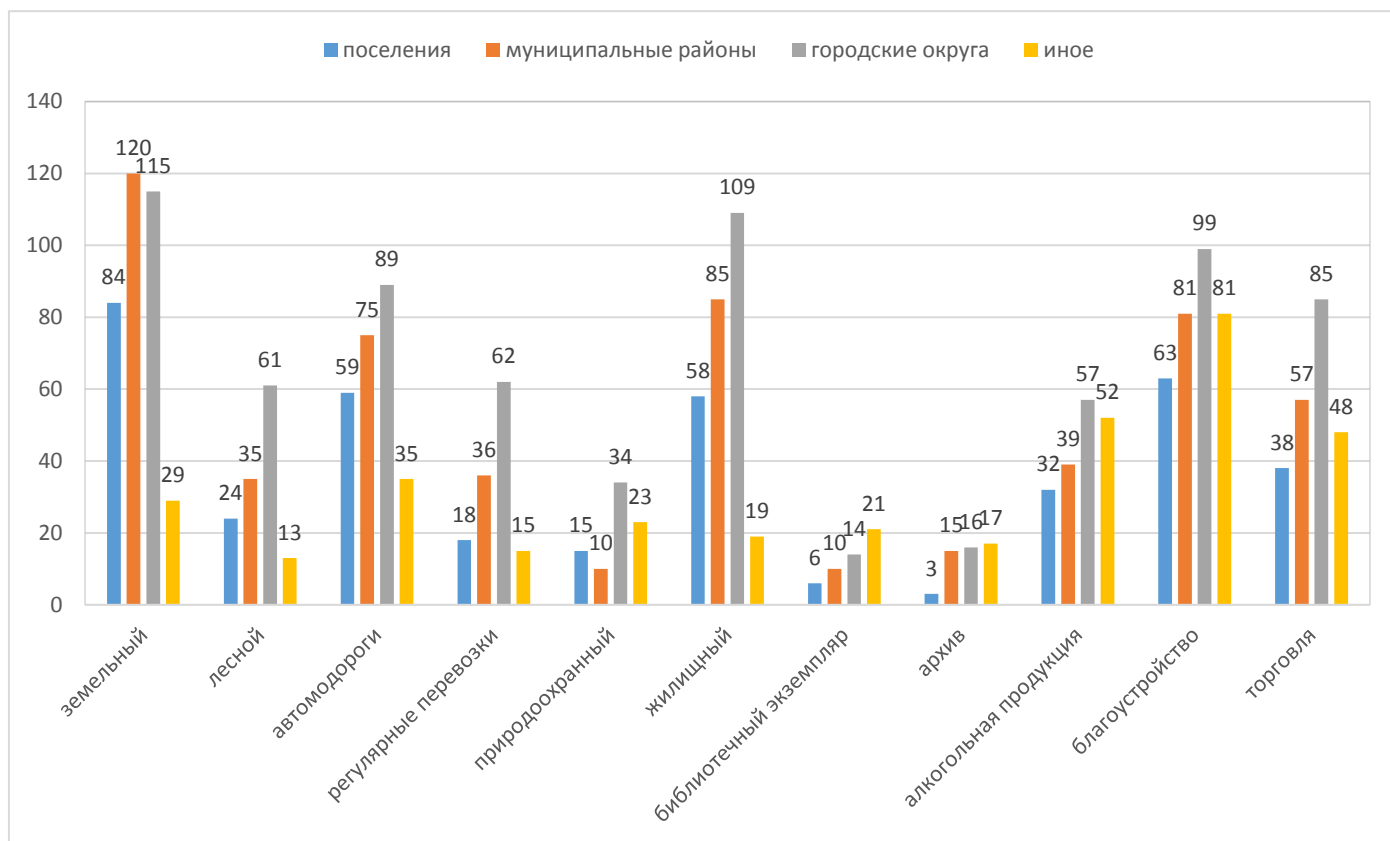
В анкетах, поступивших из внутригородских муниципальных образований, отмечалось, что в таких муниципальных образованиях функции по осуществлению муниципального контроля следует исключить, однако единства по данному вопросу не наблюдалось – около 1/3 респондентов отмечали те же

виды муниципального контроля, что и в среднем по стране – земельный, контроль в сфере благоустройства и т.д.

В анкетах экспертов отмечается, что виды муниципального контроля следует соотнести с видами муниципальных образований и с деятельностью органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Также целесообразно предоставить органам местного самоуправления право изменять этот список по согласованию с органами государственной власти с учетом территориальной специфики (например, ввиду отсутствия лесных участков, особо охраняемых природных территорий).

Эксперты отмечают, что 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. Также в анкетах экспертов указывается на необходимость отграничения муниципального контроля от контроля муниципального образования, который осуществляется им в качестве собственника муниципального имущества (например, в жилищной сфере).

Диаграмма 4. Виды муниципального контроля (% от количества поступивших анкет)



Превышение показателя в 100 % при ответе на данный вопрос связано с тем, что от одного муниципального образования поступало более одной анкеты.

2.5. Нужно ли создавать специальные органы муниципального контроля

В вопросе о необходимости создания специальных органов муниципального контроля наблюдается двукратный разрыв между вариантом ответа «да, как подразделение местной администрации» (более 900 анкет, абсолютный лидер среди ответов представителей всех типов муниципальных образований) и «нет» (около 500 анкет).

Вариант ответа «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля» предпочли представители муниципальных районов и городских округов, тогда как у представителей поселений этот вариант остался третьим по популярности после ответа «нет».

Периодически встречались комбинированные ответы, включающие варианты ответов (см. диаграмму 5):

- «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля» и одновременно «да, как территориальное подразделение органа государственного контроля»;

- «да, как подразделение местной администрации» и «да, как муниципальный орган, который может входить в единую систему с органами государственного контроля»;

- «да, как подразделение местной администрации» и «да, как самостоятельный орган местного самоуправления».

При принятии решения о системе органов муниципального контроля респондентами рекомендовалось учитывать территориальные особенности, удаленность населенных пунктов муниципального образования друг от друга (как вариант в анкетах предлагалось в поселениях вводить территориальные подразделения районных органов муниципального контроля), размеры территории муниципального образования, и предусматривать возможность осуществления муниципального контроля различными органами местного самоуправления и государственной власти в зависимости от вида муниципального контроля.

Респондентами многократно указывалось на отсутствие на муниципальном уровне достаточного кадрового обеспечения; актуальность этой проблемы возрастает в сельских поселениях, где в администрациях работает всего 3-5 человек, выделить из которых муниципального инспектора, отвечающего за все виды муниципального контроля довольно сложно; имеющийся кадровый состав по объективным причинам не в состоянии осуществлять контроль, основанный на риск-ориентированном подходе. В качестве одного из путей решения этой проблемы респондентами предлагается возложить функции муниципального контроля на территориальные подразделения региональных контрольных органов.

В то же время экспертами указывается на опасность выстраивания единой вертикали органов государственного и муниципального контроля, низводящей юридически независимый статус муниципального органа до фактически подчиненного органам государственной власти, и перечеркивающей тем самым идею о самостоятельности муниципального контроля.

Кадровое обеспечение системы муниципального контроля, выделение штатных сотрудников органов местного самоуправления, полномочных осуществлять муниципальный контроль, и систематическое обучение этих сотрудников называется респондентами ключевым фактором эффективности муниципального контроля наряду с наличием зафиксированных в законодательстве механизмов взаимодействия органов государственного и муниципального контроля, профилактики нарушений и применения мер принуждения по результатам выявляемых нарушений, а также финансовым обеспечением мероприятий по муниципальному контролю.

Помимо проблем организации муниципального контроля респондентами затрагивались вопросы организации общественного («народного») контроля, который предлагается сочетать с муниципальным при нормативном разделении и закреплении функций, обмене информацией и профессиональном консультировании общественных контролеров.

Диаграмма 5. Потребность в специальных органах муниципального контроля (% от количества поступивших анкет)

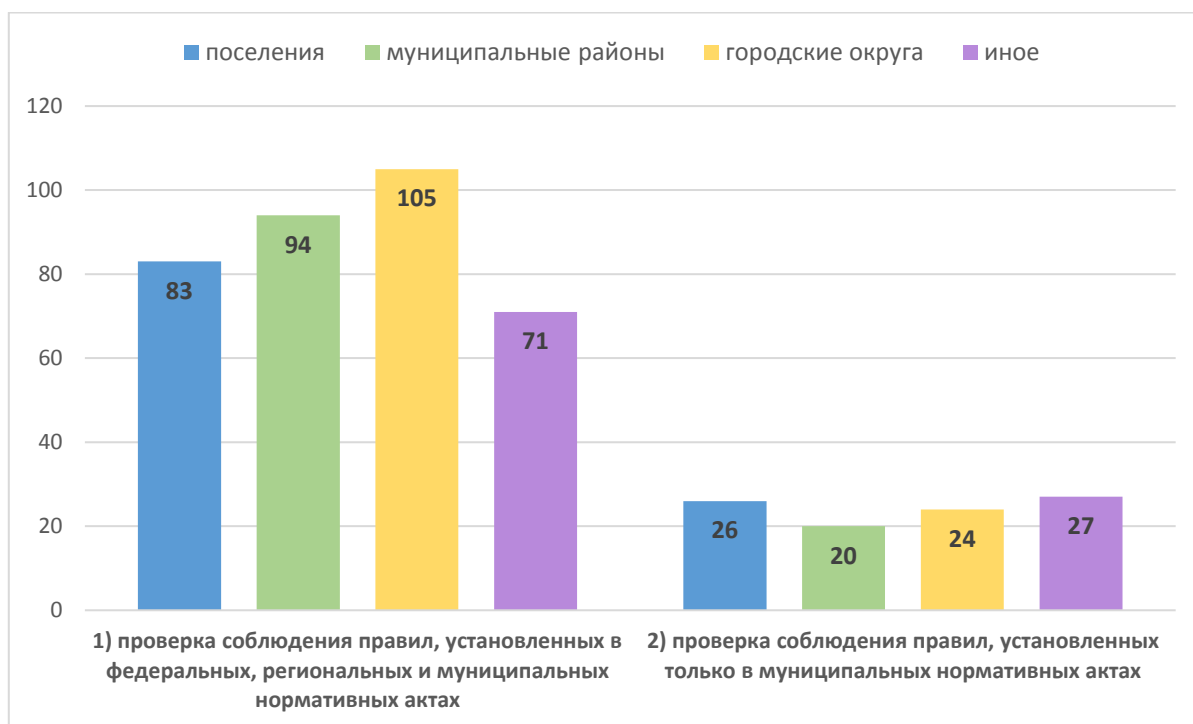


2.6. Что должно быть объектом проверки

Наименьшие расхождения в ответах респондентов наблюдаются при выяснении объектов проверки (см. диаграмму 6). В анкетах более 2000 респондентов (что составляет приблизительно 80 % от общего количества поступивших анкет) указывается, что объектом проверки должно быть соблюдение правил, установленных в федеральных, региональных и муниципальных нормативных актах. Менее четверти опрошенных отметили, что проверяться должно соблюдение правил, установленных **только** в муниципальных нормативных актах.

Отдельные эксперты высказались за то, чтобы объектом проверки выступало только соблюдение правил, установленных в муниципальных нормативных актах, а проверка соблюдения правил, установленных в федеральных и региональных правовых актах делегировалась органам местного самоуправления как отдельное государственное полномочие с обязательным финансированием этой деятельности.

Диаграмма 6. Представления об объекте проверки (% от количества поступивших анкет)



Превышение показателя в 100 % при ответе на данный вопрос связано с тем, что от одного муниципального образования поступало более одной анкеты.

2.7. Какой механизм применения мер принуждения к нарушителям предпочтительнее

В отношении механизма применения мер принуждения к нарушителям на первом месте оказался ответ «органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его в органы государственной власти для принять решения о применении мер воздействия; механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти прописан в законе». Такой вариант ответа предпочли представители городских и сельских поселений, образующие подавляющее большинство анкетированных.

Представители муниципальных районов и городских округов на первое место поставили вариант ответа «у органов местного самоуправления есть право составлять протокол об административном правонарушении по всем видам муниципального контроля». Среди представителей поселений этот вариант стал

вторым по распространенности (разница с первым составила 200 голосов респондентов).

Довольно частым явлением стал выбор сразу двух или даже трех вариантов ответа на поставленный вопрос в самых разнообразных сочетаниях (см. диаграмму 7).

Также респонденты предлагали собственные варианты ответов, такие как:

- органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют его проверяемому, для принятия мер по устранению выявленных нарушений с указанием сроков устранения. После истечения сроков устранения проводится внеплановая проверка, при наличии не устраненных нарушений составляется протокол об административном правонарушении;

- органы местного самоуправления составляют акт о результатах проверки и направляют требование об устранении нарушений в разумный срок с повторной проверкой;

- протокол об административном правонарушении составляет территориальное подразделение органа государственного контроля;

- направление органами местного самоуправления ходатайств о проведении проверок в соответствующие органы государственного контроля (надзора).

Респонденты отмечают, что отсутствие в структуре местной администрации обособленного подразделения и выделенных для осуществления муниципального контроля специалистов, особенно на поселенческом уровне, усугубляет имеющиеся проблемы при проведении муниципального контроля, а именно:

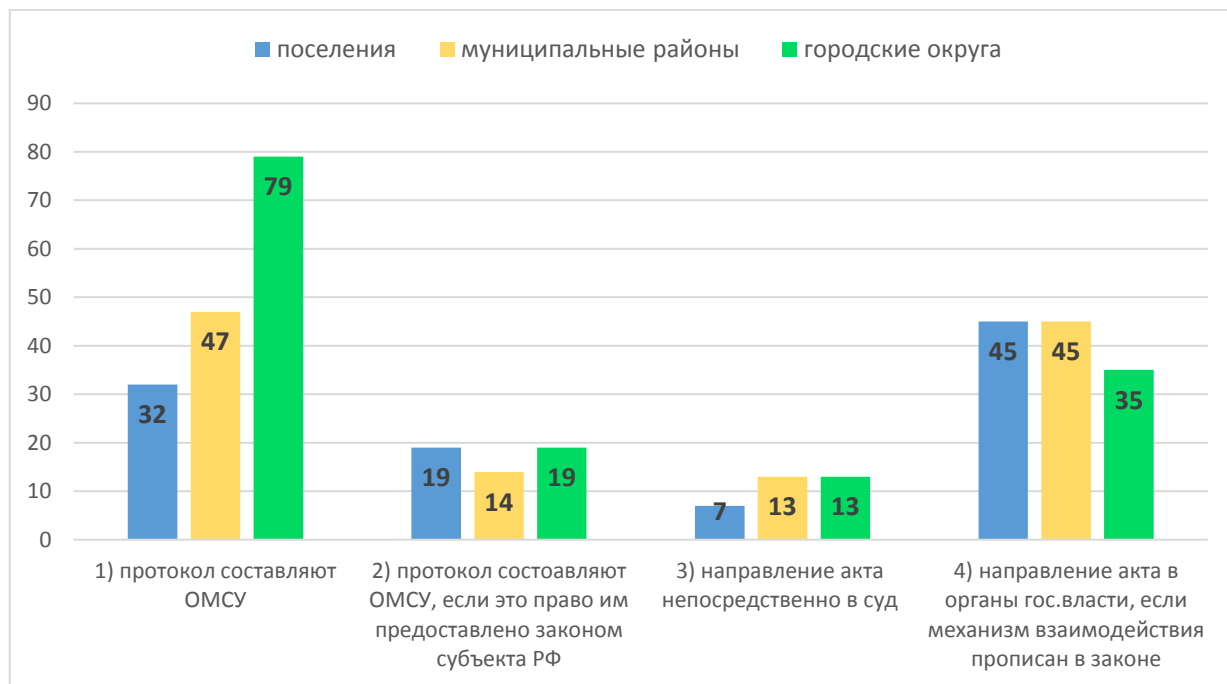
- ситуационный контроль по жалобам вместо систематического контроля и перегрузка специалистов другого профиля;

- отсутствие прав на применение конкретных мер реагирования;

- отсутствие действующих механизмов наказания за выявленные нарушения;

- отсутствие действенных механизмов принуждения ликвидировать выявленные нарушения.

Диаграмма 7. Какой механизм применения мер принуждения к нарушителям предпочтительнее (% от количества поступивших анкет)



2.8. Замечания и предложения респондентов

Более 160 анкетированных воспользовались возможностью поделиться иными аспектами правового регулирования или осуществления муниципального контроля, не охваченными вопросами анкеты.

Среди жалоб на текущее состояние муниципального контроля наиболее часто встречаются:

- отсутствие разграничения муниципального контроля от государственного контроля и надзора;
- крайне ограниченные собственные полномочия органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок («Есть полномочия, нет рычагов воздействия»);

- отсутствие принципов и механизмов согласованных действий и разрешения противоречий между органами местного самоуправления и органами государственной власти, выполняющими контрольные функции;

- незначительные суммы штрафов, налагаемые на нарушителей по результатам муниципального контроля, отсутствие действенных механизмов принуждения для устранения и профилактики выявленных нарушений. Также распространено отсутствие у органов местного самоуправления полномочий по начислению штрафных санкций. Вместе с тем, отмечается, что имеет значение не величина штрафа, а то, что административная ответственность (возможная административная ответственность) является существенным рычагом воздействия администрации муниципального образования на организации, осуществляющие деятельность на территории муниципального образования, при нарушении ими обязательных требований действующего законодательства, особенно в части жилищного законодательства, что позволяет защитить интересы населения муниципального образования, так как со всеми своими проблемами жители, в первую очередь, обращаются в администрацию муниципального образования;

- зачисление сумм штрафов в бюджет муниципального района или городского округа, а не поселения, на территории которого проводились контрольные мероприятия (при осуществлении муниципального контроля за счет средств бюджета поселения). Отмечается, что взыскиваемые в результате муниципального контроля штрафы должны поступать непосредственно в бюджет органа, осуществляющего указанный муниципальный контроль (составившего протокол об административном правонарушении), а не в иные бюджеты. Это позволит увеличить эффективность муниципального контроля и повысит поступление денежных средств в местный бюджет;

- ограниченность финансовых, кадровых, материально-технических ресурсов органов местного самоуправления, из-за чего они не в состоянии осуществлять все закрепленные за ними законодательством контрольные полномочия в полном объеме;

- отсутствие штатных должностей муниципальных инспекторов по тому или иному виду муниципального контроля. Обязанности муниципального инспектора исполняются как дополнительные к уже имеющимся должностным обязанностям муниципального служащего. Зачастую муниципальный служащий, на которого возложили такую обязанность не обладает достаточными знаниями по осуществлению процедур муниципального контроля;

- слишком большая связанность регламентными процедурами, что не позволяет эффективно и своевременно осуществлять муниципальный контроль, чрезмерные ограничения оснований проведения муниципального контроля (в том числе внеплановых проверок). Например, на текущий момент планы проверок земельного контроля согласуются с прокуратурой, для чего требуется объемный пакет документов, составление которого, как правило, длительно по времени, а контроль необходим при обнаружении проблем незамедлительно. При этом действующее законодательство не содержит каких-либо стандартов организации и проведения отдельных видов муниципального контроля (например, муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения);

- отсутствие методической помощи и систематического обучения муниципальных служащих, вовлеченных в осуществление муниципального контроля.

В одной из анкет недостатки существующей системы муниципального контроля сформулированы достаточно емко: «Муниципальный контроль нужен, но в том виде в котором он существует сейчас – это «специалиста нет, много бумаг, не понятно, что делать и результат нулевой».

Среди предложений можно выделить:

- проведение проверок муниципального контроля совместно с органами государственного контроля для более быстрого устранения нарушений;

- участие активных жителей поселения, старост населенных пунктов, советов ТОС, наделенных полномочиями составлять протоколы об

административных правонарушениях, в осуществлении муниципального контроля;

- осуществление муниципального контроля в пределах сферы деятельности органов местного самоуправления за соблюдением местных нормативных правовых актов;

- установление перечня видов муниципального контроля, обязательного для осуществления всеми муниципальными образованиями, с учетом потребностей каждого муниципального образования в проведении того или иного вида муниципального контроля (в частности, не для всех муниципальных образований актуально осуществлять муниципальный лесной контроль);

- составление протоколов об административных правонарушениях по тем видам муниципального контроля, по результатам которого штрафы поступают в бюджет поселения при наличии в местной администрации дополнительно финансируемой штатной единицы или подразделения.

2.9. Выводы

Проведенное анкетирование показало, что необходимость осуществления муниципального контроля отмечается подавляющим большинством респондентов, отказаться от этого вида контроля не готовы представители ни одного из видов муниципальных образований.

Однако в настоящее время органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля сталкиваются с целым комплексом проблем, связанным с недостатком полномочий в сфере проведения контрольных мероприятий и привлечения к ответственности по их результатам, пробелами правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля, высокими затратами местных бюджетов на муниципальный контроль и практически полным отсутствием возможности пополнения бюджетов за счет поступающих штрафов, кадровым голодом и нехваткой муниципальных служащих для

квалифицированного осуществления различных видов муниципального контроля.

Высокая вовлеченность значительного числа муниципальных образований на всей территории Российской Федерации в анкетирование подтверждает актуальность поставленных перед респондентами вопросов, и острейшую заинтересованность муниципального сообщества в разрешении выявленных проблем на уровне федерального и регионального законодательства, деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и правотворческих инициатив федеральных министерств.