

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Юго-Западный государственный университет»

На правах рукописи

Ячный Евгений Сергеевич

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Специальность 5.1.2. –
«Публично-правовые (государственно-правовые) науки»
(юридические науки)

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Лагутин Игорь Борисович

Курск – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Базовые характеристики муниципального контроля в Российской Федерации: виды, принципы и механизмы правового обеспечения	15
1.1. Понятие «муниципальный контроль» в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления Российской Федерации.....	15
1.2. Основы и особенности правоотношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципального контроля в Российской Федерации.....	42
1.3. Виды и основные направления деятельности органов муниципального контроля, их правовое обеспечение.....	65
Глава 2. Развитие организационно-правового обеспечения муниципального контроля в системе местного самоуправления Российской Федерации	92
2.1. Становление, развитие и правовое оформление муниципального контроля в Российской Федерации.....	92
2.2. Местное самоуправление и муниципальный контроль после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».....	114
2.3. Трансформация организационно-правового обеспечения муниципального контроля на современном этапе развития российского государства.....	140
Заключение	167
Список литературы	176

Введение

Актуальность темы исследования. Современный период развития российской государственности, включая систему независимого местного самоуправления, насчитывает более 30 лет. За указанный срок реформированию подверглись практически все базовые правовые институты, в том числе, и институт контроля и надзора как ключевой элемент государственного и муниципального управления в Российской Федерации¹.

Контроль и надзор в публично-правовой сфере по своей правовой природе неоднороден как содержательно, так и по форме осуществления. В настоящее время в России он имеет более 35 направлений и реализуется на федеральном уровне – федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, Счетной палатой Российской Федерации, Банком России, а также госкорпорациями. Значительными контрольными полномочиями в России наделены органы исполнительной власти субъектов. На практике указанные контрольно-надзорные полномочия могут также передаваться подведомственным учреждениям, которые от лица органов власти выполняют отдельные государственные и муниципальные полномочия, в том числе и контрольные.

В целом, в России на сегодняшний день создана достаточно громоздкая контрольно-надзорная система, состоящая из множества органов. Зачастую это приводит к дублированию контрольных полномочий и, как следствие, к повышенной нагрузке на подконтрольные субъекты, что, в свою очередь, негативно сказывается на развитии многих сфере деятельности. Особенно ярко это наблюдается на примере развития малого и среднего предпринимательства. На указанную проблему, начиная с 2012 года, обращал внимание в посланиях

¹ В конце 2019 года в России был разработан проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Принят указанный закон был в июле 2020 года, но вступал в законную силу поэтапно (отдельные положения – с 01 июля 2021 года, другие – с 01 января 2022 года и третьи – с 01 января 2023 года). Фактически с принятием указанного закона в России завершился очередной этап реформирования института контроля и надзора, важнейшим элементом которого является институт муниципального контроля. Однако сам процесс реформирования системы местного самоуправления в России активно продолжается и в настоящее время.

Федеральному Собранию РФ Президент России В.В. Путин. Он указывал, что «система организации контроля и надзора в государстве требует особого внимания, так как в таких структурах у нас занято, по разным подсчётам, около миллиона человек»². В последующие годы Президент РФ неоднократно возвращался к проблемам организации и осуществления контроля и надзора в России, в том числе и на уровне местного самоуправления³.

Несмотря на то, что на законодательном уровне предпринимаются попытки систематизации и правового обеспечения контроля и надзора, по-прежнему в этой сфере имеется множество проблем. В настоящее время приняты как общие законы, например, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁵, определяющие общие принципы и подходы к организации и осуществлению контроля и надзора, так и специальные нормативные правовые акты (или их части), регулирующие отдельные направления контроля и надзора, такие как: глава XI «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды» федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶; глава 5 «Контроль в сфере закупок» Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁷, Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих

² www.kremlin.ru/news/17118 (дата обращения 12.12.2012).

³ Послание Федеральному Собранию 2013 г. // kremlin.ru/events/president/news/19825; Послание Федеральному Собранию 2014 г. // kremlin.ru/events/president/news/47173; Послание Федеральному Собранию 2015 г. // kremlin.ru/events/president/news/50864; Послание Федеральному Собранию 2016 г. // kremlin.ru/events/president/news/53379; Послание Федеральному Собранию 2017 года // kremlin.ru/events/president/news/56957.

⁴ СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁵ СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

⁶ СЗ РФ. 14.01.2002 № 2. Ст. 133.

⁷ СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

государственные должности, и иных лиц их доходам»⁸, Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁹. При этом единый закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», определяющий единый подход к организации и осуществлению всех разновидностей государственного контроля и надзора, объединяя все его виды в единую систему, как уже отмечалось, принят в России только в 2020 году, а окончательно вступил в силу 01 января 2023 года.

Стоит также отметить, что в настоящее время в России достаточно активно развивается система местного самоуправления как один из элементов системы публичной власти. Важно понимать, что большое значение для построения и функционирования системы местного самоуправления имеет эффективное функционирование многопрофильного контроля над внешними и внутренними субъектами хозяйственной и управленческой деятельности, осуществляющими свою деятельность в муниципальных образованиях. Бесконтрольные общественные отношения, как показывает практика, складываются и развиваются хаотично и несистемно, что может приводить к определенным негативным последствиям, таким как: коррупция, нарушение прав как конкретного муниципального образования, так и государства и общества в целом, и самое главное – к нарушению прав и свобод граждан. Именно органы муниципального контроля на местах отвечают за реализацию большинства принятых нормативных правовых актов и решений, определяют работоспособность этих решений, их эффективность и продуманность и непосредственно влияют на жизнедеятельность отдельных территориальных образований. Более того, муниципальный контроль может выступать источником информации для принятия новых управленческих решений как органами местного самоуправления, так и органами власти субъектов

⁸ СЗ РФ. 10.12.2012. № 50 (часть 4). Ст. 6953.

⁹ СЗ РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2037.

Российской Федерации, федеральными органами власти в сфере своей компетенции.

В совокупности названные обстоятельства свидетельствует о высокой актуальности диссертационного исследования и необходимости осмысления заявленной темы.

Степень разработанности темы исследования. В своих диссертационных исследованиях вопросы правового регулирования муниципального контроля затрагивали такие исследователи, как: П.А. Бышков¹⁰, О.В. Пашков¹¹, Н.В. Кичигин¹² и другие.

В целом, проблемам правового обеспечения контроля и надзора на всех уровнях публичной власти посвящены работы по теории и истории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права. Среди авторов можно выделить работы В.М. Горшенева, В.Е. Чиркина, А.А. Джагаряна, Е.Ю. Грачевой, И.Б. Лагутина, И.Б. Шахова, Е.С. Шугриной.

Также в диссертационном исследовании использовались труды в области теории и истории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права, а именно: В.П. Беляева, О.В. Брежнева, Д.С. Валиевой, С.А. Воронцова, Т.А. Гусевой, О.А. Дизера, И.А. Исаева, Л.К. Ковалева, О.Э. Лейста, М.А. Липчанской, С.М. Мироновой, А.В. Пылина, А.П. Рыжакова, В.М. Семенова, Ю.Н. Старилова, Е.М. Стригина, Ю.А. Тихомирова и других.

Исследованием правового обеспечения ответственности в системе контроля занимаются такие авторы, как: А.Б. Агапов, О.И. Аверин, А.Я. Аснис, В.Н. Балябин, Н.Н. Бойко, Д.А. Бойков, Ю.Н. Демидов, О.О. Журавлева, А.И. Иванский, В.П. Косевич, В.Ф. Лапшин, Т.Е. Лешина, Ф.В. Маркелов, А.А. Мусаткина, Л.Л. Попов, С.В. Попов, И.В. Пшеничникова, М.Б. Разгильдиева, В.Г. Саркисянц, Н.А. Саттарова, Ю.В. Трунцевский, П.С. Яни.

¹⁰ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. 554 с.

¹¹ Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2014.

¹² Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления в Российской Федерации органами местного самоуправления своих контрольных полномочий, их правовое закрепление и реализация в процессе правоприменения.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность органов муниципального контроля, доктринальные источники, судебные акты, материалы правоприменительной практики в области организации и осуществления муниципального контроля, статистические данные, результаты деятельности муниципальных органов, действия субъектов контроля, юридические процедуры, используемые при реализации контрольных мероприятий.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационного исследования заключается в разработке и аргументации положений, позволяющих усовершенствовать организационно-правовое обеспечение формирующейся современной модели муниципального контроля в России.

Обозначенная цель в рамках диссертационного исследования обусловила необходимость решения следующих основных задач:

- определить содержание понятия муниципального контроля в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления;
- представить базовые основы и определить особенности правоотношений, возникающих при организации и осуществлении муниципального контроля в Российской Федерации;
- дать характеристику основным видам муниципального контроля в Российской Федерации для определения их содержательных и организационно-правовых особенностей;
- раскрыть основные черты процесса развития органов муниципального контроля в системе государственного и муниципального управления в Российской Федерации;
- определить основные этапы эволюции муниципального контроля в

России в период действия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для выявления тенденций и недостатков;

- выявить основные направления трансформации муниципального контроля и осуществляющих его органов на современном этапе развития российского государства.

Методологическую основу исследования составил комплекс методов современного научного познания, позволивший изучить сложную природу муниципального контроля через призму правовых подходов. В основу исследования легли методологические принципы диалектики и историзма, дающие возможность выявить динамику развития процессов становления и развития в России органов и институтов муниципального контроля. Метод аналогии позволил сравнить муниципальный контроль с другими видами публичного контроля, выявить схожие и отличные черты. Системный метод познания дал возможность рассмотреть муниципальный контроль как систему, состоящую из определенных элементов, выявить внешние и внутренние факторы, влияющие на указанную систему. Метод интерпретации позволил осуществить толкование положений законодательства, регулирующего муниципальный контроль.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили работы ученых, посвященные как истории, так и современному состоянию организации контроля и надзора в Российской Федерации, в том числе отечественных специалистов в области истории государства и права, теории государства и права, конституционного права, административного права, финансового права, муниципального права.

Эмпирическую базу исследования составили: федеральные нормативные правовые акты; материалы судебной и правоприменительной практики; послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; проекты федеральных законов и модельные нормативные акты о муниципальном контроле; решения представительных органов муниципальных образований о муниципальном

контроле; информационные (аналитические, отчетные, справочные) материалы и документы; материалы официальных информационных ресурсов в сети «Интернет».

Научная новизна диссертации. Диссертационная работа представляет собой комплексное, системное исследование модели правового регулирования органов муниципального контроля в Российской Федерации, проведенное с учетом современных законодательных трендов (тенденций). В диссертации предложено авторское понимание понятий «муниципальный контроль» и «муниципальный финансовый контроль», представляющее ценность для публично-правовой теории и практики; определено место муниципального контроля в единой системе публичного контроля государства, установлены факторы, влияющие на указанную систему; представлена развернутая характеристика генезиса и основных стадий развития законодательства о муниципальном контроле в Российской Федерации, выявлены общие и особенные черты каждого этапа; дана аргументированная оценка развитию муниципального контроля в Российской Федерации на современном этапе, определены основные направления его развития в рамках реформирования в России системы контрольно-надзорной деятельности и модернизации системы местного самоуправления.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Муниципальный контроль представляет разнородную по своей правовой природе (в зависимости от вида муниципального контроля), но схожую по содержанию модель организации и деятельности уполномоченных органов и учреждений муниципального образования, реализуемую в рамках строго определенных федеральным законодательством полномочий по решению отдельных вопросов местного значения, включающих проведение профилактических и проверочных мероприятий в части соблюдения обязательных требований законодательства физическими и юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) в целях достижения общественно значимых результатов.

Муниципальный финансовый контроль – это особый вид муниципального контроля, содержательно и организационно отличающийся от других видов муниципального контроля, представляющий собой определённую на федеральном уровне форму правового регулирования организации и деятельности внешних контрольно-счетных органов и органов внутреннего финансового контроля, созданных на уровне местного самоуправления с целью обеспечения законности и эффективности использования бюджетных средств муниципальных образований.

2. Муниципальный контроль с научной точки зрения – это правовая и научная категория, производная от общеправовой категории «контроль», а также комплексный (смешанный) институт муниципального права, регулируемый не только законодательством о местном самоуправлении, но и иными нормативными правовыми актами других отраслей публичного права (административного и финансового). При этом любой публичный контроль, включая муниципальный, имеет административно-правовую природу, так как функционирует в системе публичной власти и выполняет задачи публичного управления.

3. Категории «контроль» и «муниципальный контроль» соотносятся между собой как базовое (родовое) понятие и производное. Понятие «контроль» выступает в качестве системообразующего элемента целой группы схожих по своей правовой природе общественных отношений, что требует выработки на законодательном уровне единых подходов к его правовому регулированию. В этой связи, «контроль», как и «надзор», необходимо рассматривать в качестве категорий теории права для выработки единых общегосударственных требований и критериев к их осуществлению и распространить их на все виды и формы публичных контрольных отношений, на такие, как: «экологический контроль», «налоговый контроль», «таможенный контроль», «прокурорский надзор», «банковский надзор» и другие. Данный подход должен распространяться и на уровень местного самоуправления.

4. Отличие контроля и надзора в системе публичного управления, в том числе муниципального управления, заключается в том, что контрольные полномочия в Российской Федерации реализуют все уровни публичной власти, а надзор осуществляют исключительно органы государственной власти, Прокуратура Российской Федерации (прокурорский надзор), Центральный банк Российской Федерации (банковский надзор). Муниципальные органы власти не могут осуществлять надзор по следующим причинам: контроль, в том числе муниципальный, направлен не только на выявление нарушений и недостатков (в отличие от надзора), но и на выработку механизмов предупреждения выявленных недостатков и предотвращения их в дальнейшем. В отличие от других видов публичного контроля в Российской Федерации, именно для органов муниципального контроля превентивная функция является доминирующей.

5. Муниципальный контроль из всех видов контроля наиболее приближен к обществу, так как местное самоуправление является первой ступенью в иерархии публичного управления, что значительно увеличивает требования к нему со стороны граждан и юридических лиц. Именно от муниципального контроля требуется максимальная открытость перед обществом. Это, в свою очередь, может положительно влиять на эффективность деятельности органов муниципального контроля. Также при осуществлении контрольных мероприятий на уровне местного самоуправления необходимо привлечение в различных правовых формах (институциональной и неинституциональной) представителей общественности, профессиональных сообществ, заинтересованных лиц.

6. Формально муниципальный контроль в России на постсоветском пространстве не имеет четко выраженных этапов в своем развитии. Все зависит от конкретного вида муниципального контроля. Так, применительно к контрольной деятельности муниципальных образований в целом можно выделить следующие этапы – 1) с момента создания в декабре 1991 года Российской Федерации и до момента принятия в 2003 году Федерального

закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; 2) период действия закона № 131-ФЗ (с 2003 года и до момента принятия в июле 2020 года нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; 3) с июля 2020 года и по настоящее время). Применительно к муниципальному финансовому контролю можно выделить два основных этапа: первый – до принятия в 2011 году Федерального закона №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Данный этап характеризуется разрозненностью и отсутствием системности в организации, деятельности и правовом регулировании муниципального финансового контроля. Второй этап (с 2011 года по настоящее время) отличается унификацией муниципальных контрольно-счетных органов, что стало прямым следствием принятия указанного закона.

7. Наиболее существенным недостатком в организации, осуществлении и правовом регулировании муниципального контроля в России является то обстоятельство, что органы муниципального контроля фактически лишены права непосредственного привлечения к административной ответственности лиц, допустивших нарушение действующего законодательства, что содержательно отличает их от государственных контрольных органов и не может не влиять на эффективность деятельности органов муниципального контроля. На практике это приводит к разбалансировке контрольно-надзорной деятельности в системе публичной власти и не способствует созданию в России единой модели публичного контроля.

8. В настоящее время в Российской Федерации реализуется семь видов муниципального контроля: 1) муниципальный контроль в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий; 2) муниципальный контроль в сфере благоустройства; 3) муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; 4) муниципальный земельный контроль; 5) муниципальный

жилищный контроль; 6) муниципальный лесной контроль; 7) муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения. Обособленным (специальным) видом муниципального контроля является муниципальный финансовый контроль. Из ведения органов местного самоуправления исключены многие виды муниципального контроля, включая наиболее спорные и коррупциогенные, такие как: контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции; контроль в области торговой деятельности.

Теоретическая и практическая значимость. Сформулированные в диссертационной работе положения и выводы уточняют и расширяют научные знания об особенностях функционирования в России института муниципального контроля. В ходе исследования были изучены ранее неизвестные материалы, что позволило получить новые данные о становлении и развитии института муниципального контроля, определить основные направления его реформирования. Практическая значимость диссертации обуславливается возможностью применения изложенных в ней теоретических положений и выводов, а также выработанных практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего организацию и осуществление муниципального контроля в Российской Федерации, для решения отдельных практических проблем.

Апробация результатов исследования. Результаты и положения настоящего диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры финансового права, конституционного, гражданского и административного судопроизводства юридического факультета Юго-Западного государственного университета.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные материалы которой изложены в шести научных статьях, в том числе в четырех статьях в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в материалах конференции, индексируемой в международной системе цитирования (34th

IBIMA Conference: 13-14 November 2019, Madrid, Spain).

Результаты исследования внедрены в образовательную деятельность Юго-Западного государственного университета.

Структура и содержание диссертации определены целью и задачами работы. Данная диссертационная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы.

Глава 1.

Базовые характеристики муниципального контроля в Российской Федерации: виды, принципы и механизмы правового обеспечения

1.1. Понятие «муниципальный контроль» в теории и практике контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления Российской Федерации

В истории России система государственного и муниципального управления всегда играла достаточно большую роль, а контроль и надзор были ее неотъемлемой частью как на уровне общегосударственной власти, так и на уровне местного самоуправления. Ни на одном из этапов развития государства власть не смогла отказаться от контрольно-надзорных полномочий, что указывает на их большое значение для государства и общества.

В самом начале диссертационного исследования необходимо разобраться с базовыми понятиями – «контроль» и «надзор», а также с другими производными от них понятиями, используемыми в работе, а также определить их значение и содержание для современной публично-правовой (государственно-правовой) науки.

В публично-правовой (государственно-правовой) науке, как и в любой другой, не все используемые понятия являются равнозначными, так как по-разному влияют на ее развитие. В современной научной юридической литературе понятия именуют как «термины», «определения», «правовые понятия», «понятия юридической науки», «правовые категории», «категории юридической науки». Схожую ситуацию можно встретить и в отраслевых юридических науках. Важно понимать, что правовыми понятиями (определениями, категориями, терминами) именуются те, которые *имеют легальное определение в законодательстве*, понятиями, терминами и категориями юридической науки только те, которые *сформулированы и*

обоснованы в научной юридической литературе, но не имеют легального определения в законодательстве. Как правило, это свойственно вновь созданным понятиями и вновь возникшим общественным отношениям, которые законодательство еще не успело отрегулировать, но в науке эти отношения уже исследуются.

Если с правовыми понятиями, категориями и терминами и категориями (понятиями, терминами) юридической науки все относительно понятно, то с тем, почему одни юридические термины именованы как «понятия», а другие как «категории», стоит разобраться более подробно.

Термины и понятия используют все без исключения науки. Но важность каждого понятия для той или иной науки разная. В юридической науке отдельные понятия, которые наиболее важны и значимы, возводятся в ранг *категорий*.

Советский ученый-теоретик права А.М. Васильев в своем научном исследовании «Правовые категории» определил, что научные категории имеют разное содержание и по-разному влияют на науку. Одни выступают в качестве метода научного познания, являясь центром аккумуляции научных знаний, другие выступают опорными пунктами познания. Третьи дают возможность расширить горизонты мышления в отношении тех или иных явлений, помогают анализировать процессы, происходящие в практической деятельности. Однако самое главное назначение научных категорий заключается в создании условий для развития науки в целом¹³.

Философ И.Д. Андреев дает следующее определение *категории*: это понятия, которые «отражают основные свойства сравнительно небольшого класса предметов». «В этом смысле мы можем назвать их частнонаучными понятиями. Но есть такие понятия, в которых выражены существенные свойства, связи, отношения, принадлежащие всем или почти всем предметам, явлениям, изучаемым данной наукой. Такие наиболее общие понятия называются

¹³ См., подробнее: Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 68.

категориями»¹⁴. Таким образом, по аналогии с философскими, *правовые категории также могут быть общими и частными*, а применительно к юридическим наукам их необходимо разделять *на категории правоведения или категории теории права и на категории конкретной отраслевой юридической науки* (уголовного права, гражданского права, экологического права и т.д.). В этой связи важно обратить внимание, что для данного диссертационного исследования более значимы именно категории теории права.

А.М. Васильев справедливо отмечает, что «правовая теория познает правовые взгляды и нормы права через анализ закономерностей общественного развития вообще и государственно-правовых процессов в особенности»¹⁵. В этой связи для целей данного исследования важно определиться с тем, относятся ли категории «контроль» и «надзор» к категориям теории права или правоведения или являются в связки с другими понятиями категориями отраслевых юридических наук. Так, например, категория «экологический контроль» может быть категорией экологического права, «финансовый контроль» – категорией финансового права и т.д.

Современный ученый-административист К.С. Бельский справедливо отмечает, что «система категорий современного российского права подлежит постоянной трансформации»¹⁶. Однако важно понимать, что указанная трансформация не должна влиять на утрату первоначального значения того или иного понятия или термина, а должна быть направлена на уточнение их содержания и определения.

Итак, категории представляют собой базовые (родовые) понятия, которые могут выступать в качестве системообразующих элементов целой группы схожих общественных отношений и должны быть направлены на формирование профессионального мышления. В этой связи, по мнению автора, «контроль» и «надзор» можно рассматривать в качестве категорий теории права, так как они определяют особенности значительной части общественных

¹⁴ См., подробнее: Андреев И.Д. Проблемы логики и методологии познания. М., 1972. С. 177.

¹⁵ Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 85.

¹⁶ Бельский К.С. Финансовое право. М., 1994. С. 69.

отношений и имеют существенные особенности в своей организации и правовом регулировании. Более того, контроль и надзор выступают родовыми понятиями для производных от них отраслевых понятий, таких, как уже ранее упоминавшийся «экологический контроль», а также «прокурорский надзор», «налоговый контроль», «таможенный контроль» и т.д.

О происхождении категории «контроль» в своей научной работе писал известный советский довоенный ученый В.Н. Дурденевский. Изучая этимологию этого слова, он указывал на все же его финансово-экономическую правовую природу¹⁷.

По мнению автора М. Фасмера, слово «контроль» пришло в Россию не из английского языка, как утверждает В.Н. Дурденевский, а из немецкого или французского, где еще в XVIII веке существовали понятия «kontrolle» или «controle»¹⁸.

В настоящее время понятие «контроль» достаточно часто встречается как в нормативных правовых актах, так и в научной литературе (не только юридической, но и исторической, экономической, социологической, технической). Используется оно и в бытовой разговорной речи. Однако свою содержательную особенность термин «контроль» приобретает, как уже указывалось ранее, в словосочетании с другими понятиями, конкретизирующими его содержание («экологический контроль», «технический контроль», «финансовый контроль» и т.д.).

Следующим важным вопросом, который вызывает споры в научной юридической среде, является вопрос соотношения и разграничения понятий «контроль» и «надзор». С одной стороны, данный вопрос не является столь

¹⁷ Термин «контроль», буквально означающий «счет столбцов», получил свое рождение в Англии эпохи нормандских королей. В тот период существовал следующий порядок проверок средств, поступающих от сборщиков налогов и управляющих королевскими имениями: в одной комнате на столе, разграфленном наподобие шахматной доски, казначеи считали деньги, в другой комнате сводились итоги цифр на доставленных сборщиком свитках или столбцах, содержащих сведения о поступлениях налогов или иных доходных статей. Если итог «счета столбцов» и итог счета денег совпадал, то счет объявлялся «очищенным», а сборщик – свободным от дальнейшей ответственности за деньги. Лица, считавшие столбцы, и являлись, по мнению В.Н. Дурденевского первыми «контролерами» (controllers, конт. – счет, рол. – список, столбец) (Дурденевский В.Н. Государственный контроль в капиталистических странах // Вестник государственного контроля. 1940. № 2. С. 39.).

¹⁸ См., подробнее: Этимологический словарь русского языка. Т. III. М., 1964. С. 314.

принципиальным для современной правовой системы, но с другой, имеет принципиальное значения для ряда исследователей этих институтов как в целом в юридической науке, так и в рамках теории права и государства.

Как справедливо отмечает Я.А. Гейвандов, «в отечественной юридической науке концепция соотношения контроля и надзора разработана довольно подробно. И контроль, и надзор в теории российского права, в правоприменительной практике имеют самостоятельное значение и собственное содержание»¹⁹.

По мнению В. Чечеткина, контроль представляет собой «объективное явление, категорию материальных отношений, проявляющуюся в результате целенаправленной деятельности людей и выражающую степень соответствия эталонного состояния объекта контроля реально выявляемому его состоянию (возможно, деформированному по ряду параметров)»²⁰.

В России в дореволюционный период понятие «государственный контроль» применялось только в отношении лишь одного вида контроля – государственного финансового контроля, а орган, его осуществлявший, так и именовался – Государственный Контроль. Все иные виды деятельности, предусматривавшие проверку законности, именовались как «надзор» (полицейский надзор, пожарный надзор, санитарный надзор и т.д.).

Кардинально иной подход сложился в современном российском законодательстве, где понятия «контроль» и «надзор», а также производные от них другие понятия, такие как, «проверка», «аудит», «анализ», «мониторинг» и т.д., используются достаточно вольно и, как правило, бессистемно. Зачастую, все указанные понятия на практике употребляются в качестве синонимов. Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время законодатель не различает указанные выше понятия и использует их достаточно свободно²¹.

¹⁹ Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. 2000. № 6. С. 26.

²⁰ См., подробнее: Чечеткин В. Контроль – объективная категория материального мира // Финансовый контроль. 2002. № 6.

²¹ См., подробнее об этом: Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования. М., 2015. С. 64.

Термин «контроль» в российском законодательстве, а также различной, в том числе научной литературе, встречается достаточно часто. Его употребляют все без исключения науки – социологические, экономические, юридические, и каждая закладывает в него свой смысл. В этой связи важно отметить, что, несмотря на частое использование понятия «контроль», по-прежнему единого подхода к его определению ни в науке, ни на практике не выработано.

Как справедливо отмечает в своей работе И.Б. Лагутин, существующие в науке подходы к определению контроля «не столько нацелены на попытку дать универсальное понятие контроля, сколько являются подтверждением различных направлений научных знаний – философских, управленческих, экономических, юридических и прочих. Но если для других наук разница в толковании понятия не имеет важного практического значения, то для права (нормы закона не должны содержать двойное толкование) четкое однозначное определение термина «контроль» необходимо»²².

По мнению автора, при определении понятия «контроль» необходимо обозначить его основное предназначение – *повышение эффективности управления каким-либо процессом*. То есть институт контроля необходимо *рассматривать, прежде всего, как элемент управления*. Контроль особенно важен именно для системы именно публичного (как государственного, так и муниципального) управления и публичной власти²³. В настоящее время публичное управление и публичную власть невозможно представить без разветвленной и многоуровневой системы контроля.

Так, А.В. Мелехин контроль в системе государственного управления справедливо считает механизмом «обеспечение законности в сфере государственного управления», а также указывает, что «контроль обеспечивает

²² Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования. М., 2015. С.

²³ Так, в соответствии с п. 2 статьи 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» // Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

дисциплину и законность в системе государственного и муниципального управления». Он разграничивает контроль и надзор в сфере управления и делит его на президентский контроль, контроль законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти в сфере управления, надзор органов прокуратуры и общественный контроль²⁴. Также А.В. Мелехин в своей работе относит контроль и надзор к направлениям по выполнению общезначимых функций в публичном управлении, что отличает деятельность органов исполнительной власти от деятельности представительных и судебных органов. По его мнению, контроль и надзор выполняют общезначимые функции, наравне с прогнозированием (обеспечивает научность и рациональность деятельности), планированием (определяет цели, задачи на предстоящий период деятельности, средства их достижения и выполнения), организацией (направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований), координированием (в процессе ее производится подстройка уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования)²⁵. А.В. Мелехин приходит к выводу, что «контроль и надзор – это методы государственного управления», но отличие их заключается в том, что «надзор только выявляет недостатки в деятельности государственных и негосударственных структур и не влияет на их устранение», а контроль – это «постоянная проверка результатов деятельности тех же структур²⁶. Однако такой подход не дает полного понимания, в чем же отличие этих двух направлений государственного управления.

Подводя промежуточный итог, можно отметить, что отличие контроля и надзора в системе публичного управления заключаются, во-первых, в том, что *контрольные полномочия в Российской Федерации реализуют все без исключения ветви власти*, а надзор – *исключительно органы исполнительной власти, Прокуратура Российской Федерации (прокурорский надзор) и*

²⁴ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. Подготовлен для системы КонсультантПлюс

²⁵ См., подробнее: Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. Подготовлен для системы КонсультантПлюс

²⁶ См.: там же.

Центральный банк Российской Федерации (банковский надзор). Во-вторых, контроль направлен не только и выявление нарушений и недостатков, но и, в отличие от надзора, на выработку механизмов их предотвращения в дальнейшем.

В системе государственного управления СССР существенное значение имел *народный контроль* как выражающий «интересы и волю всего народа». В тот период времени существовало устоявшееся мнение, что «право контроля принадлежит самому народу как единственному хозяину страны», а «органы народного контроля, являясь одной из важных форм социалистической демократии, занимают решающее место в советском контроле». Через эти органы граждане могут «осуществлять право контроля в области хозяйственного и культурного строительства, активно участвовать в управлении делами государства»²⁷.

В настоящее время на смену понятию «народный контроль» в науке и практике пришло понятие «общественный контроль». В 2014 году в России принят Федеральный закон № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁸. В статье 4 данного закона указано, что под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»²⁹.

Отметим, советский «народный контроль» и современный «общественный контроль» – это важнейший институт, направленный на улучшение качества государственного и муниципального управления в стране,

²⁷ См., подробнее об этом: Лунев А.Е. Государственный контроль в СССР. М., 1951; Макаров Б.М. Народный контроль в развитом социалистическом обществе. М., 1973; Государственный и общественный контроль в СССР / под ред. В.И. Туровцева. М., 1970.

²⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

²⁹ См.: там же.

при условии его реального, а не формального осуществления. Именно на повышение качества управления должен быть направлен контроль.

По мнению специалиста по теории управления Г.В. Атаманчука, «главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов – найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранять или преобразовывать их состояние». Контроль Г.В. Атаманчук, наряду с организацией, планированием, регулированием и кадровым обеспечением, относит к общим функциям управления³⁰.

Г.В. Атаманчук выделяет семь стадий управленческой деятельности:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- 3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов, и осуществление организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

При этом важно понимать, что контроль, хотя он и не выделяется, может встречаться практически на всех указанных в работе Г.В. Атаманчука стадиях. Автор рассматривает контроль лишь как подведение итогов управленческой деятельности. По его мнению, контроль представляет собой «обратную связь», которая сигнализирует о ходе и состоянии реализации решений. При его осуществлении целесообразно выбирать контролируемые параметры, в

³⁰ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

которых содержится вклад соответствующих явлений, отношений и процессов в общественную жизнедеятельность, а также находить критические точки, в которых наблюдаемые или преобразуемые явления, отношения и процессы протекают наиболее трудно, кризисно»³¹.

По мнению исследователя в области административного права и административной деятельности Д.Н. Бахрака, важнейшим отличием контроля в системе управления является возможность в рамках контроля осуществлять принуждающее воздействие на субъектов системы управления. «Суверенное управление – это управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом «принуждающего» управления является законность», – указывает Д.Н. Бахрак³².

В учебнике «Административное право» авторов Бахраха Д.Н., Российского Б.В., Старилова Ю.Н. контроль определяется как механизм установления «соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе

³¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

³² Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

государственного управления. Контроль – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)»³³.

По мнению французского исследователя Г. Брэбана, «концептуально лучше сначала изучить систему управления, а затем контроль над ней; сначала необходимо изучить принципиальную схему управленческого механизма, а затем выяснить причины, приводящие к сбою в его работе. Эту мысль образно выразил профессор Вейль, заявив, что «настала пора, прежде чем исследовать патологию, основательно изучить анатомию»³⁴. Г. Брэбан указывает, что «контроль одного юридического лица за деятельностью другого осуществляется на основе надзорных полномочий, которые являются менее строгими. Эти надзорные полномочия обычно осуществляются государством по отношению к другим юридическим лицам, подпадающим под режим публичного права. Государство осуществляет свой надзор за деятельностью территориальных управленческих коллективов, государственных учреждений и частных организаций, когда на них возложены задачи публичной службы. Но территориальный управленческий коллектив может также иметь свои публичные учреждения, и в этом случае он вправе осуществлять автономный надзор за их деятельностью»³⁵.

Как справедливо подчеркивает Г.И. Петров, «контроль исполнения присущ всем формам государственной и общественной деятельности». Более

³³ Там же. С. 41.

³⁴ Брэбан Г. Французское административное право / под ред. С. В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. С. 49.

³⁵ Там же. С. 61.

того, автор обращает внимание, что «государственное управление представляет собой юридически-властную деятельность», а этим признаком обладают и все иные формы государственной деятельности. «Осуществляющие их органы также имеют право в пределах своих полномочий издавать юридические обязательные акты, обеспечивать их реализацию путем применения мер воспитания, убеждения и поощрения, осуществлять надзор (контроль) за исполнением требований юридических актов и защищать их от нарушения путем применения в необходимых случаях мер государственного принуждения»³⁶.

Ю.Н. Стариков, анализируя управленческую деятельность, обращает внимание, что «важным фактором, воздействующим на институт ответственности органов исполнительной власти, является определение в процессе контрольной деятельности за органами государственного управления целесообразности осуществленных действий, методов, правовых инструментов и принятых административных актов, а также выявление их соответствия задачам и целям управления. Главным требованием при этом является необходимое соответствие используемых методов и механизмов потребностям практической управленческой деятельности, поставленной цели и конкретным задачам управления; для решения поставленных задач следует выбрать оптимальную управленческую процедуру, причем только такую, которая установлена законодательством. Несоответствие целей, задач и потребностей управления применяемым методам, формам, управленческим процедурам и правовым средствам приводит к деформации исполнительной власти, подрывает доверие населения к органам управления, влечет за собой нарушение прав и свобод граждан»³⁷. Ю.Н. Стариков справедливо указывает на то, что «охранительная (юрисдикционная) функция, означающая, что органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного

³⁶ Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., Изд-во Ленинградского университета, 1972. С. 13.

³⁷ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. 728 с.

(административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства. Указанная охранительная функция исполнительной власти реализуется посредством установленных законом административно-процессуальных производств, в рамках которых *контрольно-надзорные органы применяют меры предупреждения, пресечения, взыскания и восстановления* (например, наложение административных взысканий, применение мер финансовой ответственности, наложение взысканий за таможенные нарушения)»³⁸.

Ю.Н. Старилов также относит контроль к функциям государственного управления, наряду с подбором, расстановкой, аттестацией кадров, учетом и контролем, применением мер принуждения и поощрения, дисциплинарным воздействием, прогнозированием, планированием, финансированием. Он указывает, что эти функции в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти³⁹. Данный вид управления в указанных государственных органах можно назвать внутренним управлением, т. е. управлением внутри системы органов самостоятельной ветви государственной власти⁴⁰.

«Контроль» Ю.Н. Старилов определяет как «установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления»⁴¹; установление соотношения

³⁸ Там же С. 101.

³⁹ Последние (например, областная Дума) осуществляют контроль над деятельностью своих образований, комитетов и комиссий, заслушивают отчет главы администрации, осуществляют подбор кадров для работы в аппарате этих органов. Прокурор осуществляет контроль за деятельностью нижестоящих прокуроров. Главная задача судов – отправление правосудия, при этом председатель суда и судьи выполняют и управленческие функции, такие как организация работы по повышению квалификации работников, по приему граждан, приему заявлений и жалоб и т. д.

⁴⁰ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. С. 157.

⁴¹ См., например: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987; Климов В.А. Контроль в системе социалистического управления. Саратов, 1987; Кряжков В. Конституционный контроль в Российской Федерации // Российская Федерация. 1994. № 10. С. 18-20; Мелкадзе О.В. Контроль: информация, координация, эффективность. Тбилиси, 1986; Николаева Л. А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении. Л., 1979; Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974; Туманов В. А. Судебный контроль за конституционностью нормативных актов // СГП.

намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль – это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений)⁴².

В.Е. Чиркин указывал, что «государственный контроль присущ не только специализированным органам, но в виде общего государственного контроля он присущ высшим органам государственной власти, является одной из важнейших сторон их деятельности»⁴³.

В настоящее время, можно встретить еще одно словосочетание, производное от понятия «контроль» – «национальный контроль». Его вводит в своих работах бывший практический работник контрольного органа В.А. Двуреченских. Под национальным контролем В.А. Двуреченских понимает «совокупность публичных и частных лиц, которые в силу требований нормативных правовых актов, так и по собственной инициативе осуществляют реализацию контрольной функции на территории России», а под системой национального контроля он понимает «иные всевозможные контрольные элементы, существующие в государстве». Национальный контроль, по его мнению, включает в себя публичный контроль (государственный и негосударственный) и непубличный контроль (управленческий и гражданский)⁴⁴.

1988. № 3. С. 10—19; Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10-19; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981.

⁴² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2002. С. 181.

⁴³ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 102.

⁴⁴ См., подробнее: Двуреченских В.А. Национальный контроль. М., 2008. С. 23, 24.

В юридической науке попытки разграничения понятий «контроль» и «надзор» предпринимаются постоянно, в настоящее время можно встретить достаточно много работ, посвященных этой проблеме.

Как справедливо отмечает В.П. Беляев, решение проблемы разграничения понятий «контроль» и «надзор» «во многом определило бы дальнейший научный поиск в направлении установления природы, сущности и содержания (включая функции, признаки, принципы и т.п.) как контроля, так и надзора, позволило бы законодательно более четко определиться с терминологией, а также создать соответствующую юридическую практику правоприменительной деятельности контрольных и надзорных органов, наполненную их реальной функциональной принадлежностью». В.П. Беляев указывает, что в настоящее время по-прежнему есть необходимость в конкретизации указанных понятий, так как в масштабах государства явно просматривается озабоченность недостаточно эффективным контролем и надзором. Более того, по мнению В.П. Беляева, «законодатель по-прежнему не стремится развести эти понятия, смешивает их, употребляет как синонимы»⁴⁵.

По мнению М.С. Студеникиной, «контроль и надзор – эти слова часто употребляются, но до сих пор они не стали научными терминами, исчерпывающе отражающими сущность этих понятий. Нередко в нормативных актах такого рода либо однопорядковая деятельность именуется по-разному, либо же одним термином обозначаются отличные по своему содержанию виды работ»⁴⁶.

На наш взгляд, при определении и разграничении понятий «контроль» и «надзор» нужно начать с лингвистического определения указанных понятий. С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова в своем словаре указывают, что слово «надзор» происходит от глагола «надзирать», то есть «наблюдать с целью присмотра, проверки»⁴⁷, а непосредственно надзорный орган представляет собой «орган, группу лиц для наблюдения за кем, чем-нибудь, за соблюдением каких-нибудь

⁴⁵ См.: Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199.

⁴⁶ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. С. 16.

⁴⁷ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 379.

правил»⁴⁸. Однако в других словарях надзор определяют как «разновидность контроля», осуществляемого «с целью проверки»⁴⁹.

А.М. Тарасов сводит контроль к сравнению «фактического положения дел в контролируемых органах, организациях, учреждениях с тем, которое должно быть»⁵⁰.

По мнению Б.Н. Габричидзе, «контроль в отличие от надзора – более широкое и объемное понятие. Он охватывает разные сферы и области управления, не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний – законов и других нормативных актов»⁵¹. Д.Н. Бахрах определяет «надзор» как «контроль за соблюдением правовых норм, «ограниченный, суженный контроль»⁵². А.В. Мелехин, сторонник разграничения понятий контроль и надзор, рассматривает надзор как «метод государственного управления, применяемый с целью выявления возможных недостатков в деятельности государственных и негосударственных структур», а «контроль – как «метод государственного управления, сущностью которого является постоянная проверка результатов деятельности государственных и негосударственных структур с целью устранения недостатков и повышения эффективности этой деятельности»⁵³.

По мнению В.Е. Чиркина, «разработка понятий контроля и надзора – исходное начало для составления точного понятийного аппарата в этой сфере. Нередко бывает, что ревизию отождествляют с аудитом, экспертизу с контролем, мониторинг с надзором и т.д.»⁵⁴. В.Е. Чиркин указывает, что «на практике контроль и надзор неразделимы, это обнаруживается и в названиях федеральных надзорных служб, которые занимаются контролем»⁵⁵.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Новый юридический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. М., 2008. С. 351.

⁵⁰ См.: Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 55.

⁵¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М., 1998. С. 335.

⁵² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006. С. 437 - 438.

⁵³ Мелехин А.В.

⁵⁴ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 100.

⁵⁵ Там же. С. 104.

В современной научной литературе по теории государства и права имеет место целая научная дискуссия по вопросу разграничения понятий «контроль» и «надзор». В данную дискуссию вступили такие авторы, как В.П. Беляев⁵⁶ и М.Н. Кудилинский⁵⁷. М.Н. Кудилинский стоит на позициях отсутствия существенной разницы между понятиями «контроль» и «надзор». В.П. Беляев же считает, что требуется законодательно более четкое разграничение указанных понятий, и это имеет существенное значение для развития указанных правовых институтов.

М.Н. Кудилинский указывает, что «разделение понятий «контроль» и «надзор» в настоящее время лишено практического смысла», По его мнению, «данная проблема представляется полностью надуманной и потерявшей актуальность. Понятия «контроль» и «надзор» современный законодатель использует как синонимы. Прокурорский, санитарно-эпидемиологический и ветеринарный надзор, но фитосанитарный контроль. Например, карантин животных и карантин растений не настолько отличаются друг от друга, что первый следует с научных позиций обозначать словом «надзор», а второй – словом «контроль». М.Н. Кудилинский отмечает, что в советский период полной ясности в соотношении контроля и надзора не наблюдалось, а исследователи также сетовали на отсутствие единообразия в нормативных актах⁵⁸.

В.П. Беляев рассматривает контроль и надзор через призму юридической деятельности. По его мнению, с одной стороны, «контроль – это неотъемлемый элемент функции государственного управления, составная часть всякого рода работ, а с другой стороны, – самостоятельная функционально обособленная деятельность, получающая, в свою очередь, выражение в сознательной, целенаправленной, положительно организующей деятельности творческого характера. Одновременно по отношению к основным функциям государства

⁵⁶ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.

⁵⁷ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47-53.

⁵⁸ Там же. С. 47-53.

контроль является функцией вспомогательной, вторичной и объективно необходимой. Таким образом, сущность контроля заключается в том, что уполномоченные на то органы и их должностные лица, используя предусмотренные законом организационно-правовые формы, способы и средства, выясняют, соответствует ли деятельность органов и лиц закону, а также различного рода требованиям, регламентам, правилам, условиям и т.п. и поставленным перед ними задачам; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонения от поставленных целей и способов их достижения; принимают меры по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных»⁵⁹. В.П. Беляев утверждает, что «контроль и надзор (в широком смысле) являются самостоятельными автономными государственно-значимыми формами (видами) юридической деятельности»⁶⁰.

В качестве критерия отграничения понятия «надзор» от понятия «контроль» В.П. Беляевым используется производное от него и достаточно устоявшееся в науке и правоприменительной деятельности понятие «прокурорский надзор». По мнению ученого, прокурорский надзор является «типовой формой юридической деятельности специально созданного государством органа надзора – прокуратуры». Иные, так называемые надзорные органы, осуществляют надзорную функцию только в пределах ведомственной принадлежности и лишь по отдельным направлениям, надзор не является для них основной целью, и в большинстве случаев они фактически являются контролирующими. В сравнении с ними, а также в силу своей сущности и предназначения прокурорский надзор носит универсальный характер (неслучайно он до недавнего времени назывался высшим), а надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов является основной функцией прокуратуры»⁶¹.

⁵⁹ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199-207.

⁶⁰ Беляев В.П. Контроль и надзор в российском государстве: Монография. М., 2005.

⁶¹ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.

Более того, В.П. Беляев полагает, что «основные различия контроля и надзора заключаются в следующем: в ряде случаев контроль осуществляется в отношении подчиненных органов; контролеры вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемого объекта; контроль предполагает оценку деятельности контролируемого объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности; должностные лица органов контроля вправе самостоятельно привлекать правонарушителей к ответственности»⁶².

По мнению В.П. Беляева надзор отличается от контроля: а) отсутствием отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными; б) деятельность должностных лиц (и только их) поднадзорного объекта оценивается исключительно с точки зрения законности; вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа не допускается (в соответствии с п. 2 ст. 26 Закона «О прокуратуре РФ» органы прокуратуры не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций); в) должностные лица органов надзора не вправе применять непосредственно сами меры взыскания за допущенные нарушения законности, они лишь ставят вопрос о привлечении к ответственности правонарушителей перед соответствующими органами⁶³.

М.Н. Кудилинский же в свою очередь указывает, что термин «надзор» в отношении прокуратуры является скорее традиционным, чем сущностным, и тем более научно обоснованным⁶⁴.

Ю.М. Козлов полагает, что «надзор» отличают «юридические последствия контрольной и надзорной деятельности» и «для контроля характерно применение дисциплинарной ответственности и возможность отмены правовых актов подведомственных организаций (должностных лиц), а

⁶² Беляев В.П. О проблемах эффективности государственного контроля // Правоведение. 2006. № 2. С. 69.

⁶³ Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199 - 207.

⁶⁴ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 - 53.

для надзора – применение мер административного принуждения (предупредительных, пресекательных, наказательных)»⁶⁵.

М.С. Студеникина подчеркивает, что нельзя отождествлять прокурорский надзор и надзор, осуществляемый иными органами, который она именует «административным»⁶⁶.

Е. Зенькович в качестве основного критерия при разграничении понятий «контроль» и «надзор» называет объем полномочий осуществляющих их органов. Она указывает, что «функция контроля не ограничивается кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний, а включает в себя анализ фактического положения дел, их сопоставление с намеченными целями, выступает источником принятия новых решений и направлена на установление целесообразных и эффективных взаимоотношений элементов системы»⁶⁷.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее ФЗ от 31.07.2020 № 248-ФЗ) понятия «контроль» и «надзор» предметно не разделяет. В статье 1 «Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в Российской Федерации» определено, что «под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации (далее – государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) в целях настоящего Федерального закона понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их

⁶⁵ См.: Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юристъ, 2005. С. 543 - 544.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 1998. N 31. Ст. 3823.

⁶⁷ Зенькович Е. Контроль и надзор на финансовом рынке // Стратегия развития. 2005. № 5. С. 8.

последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений»⁶⁸.

Также в законе определено, что «Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований»⁶⁹.

Таким образом, закон определяет, что контроль и надзор – это *деятельность уполномоченных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований*.

Более того, закон указывает, что на уровне государства осуществляется как контроль, так и надзор, а на муниципальном уровне только контроль. На этот момент справедливо обращает внимание А.Б. Иванюженко, подчеркивая, что «надзор невозможен на муниципальном уровне»⁷⁰.

По мнению П.А. Бышкова, муниципальный контроль – это система «действий уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления по внутреннему и внешнему контролю соблюдения обязательных требований на контролируемом объекте с целью сохранения и развития социальной системы, упорядоченного функционирования ее элементов, применение мер предупреждения, оказания помощи контролируемому объекту в восстановлении законности и дисциплины, установление причин и условий, которые ведут к нарушению правовых норм, принятия мер по привлечению виновных лиц к юридической ответственности в определенных законом случаях»⁷¹.

⁶⁸ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

⁶⁹ См., там же.

⁷⁰ Иванюженко А.Б. Государственный и муниципальный финансовый контроль (Книга для подконтрольных и контролеров). СПб., 2010. С. 68.

⁷¹ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. С. 24.

По мнению автора данной работы, в основе разграничения понятий «контроль» и «надзор» должно быть заложено два критерия: целеполагание и методы его осуществления.

По мнению В.М. Горшенева и И.Б. Шахова, основная цель контроля – обеспечение законности, поэтому в качестве функций контроля они выделяют функцию *правоохраны*, обеспечивающую пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях⁷².

М.Н. Кудилинский имеет отличную от указанной точку зрения. Он обращает внимание на то, что «обеспечение законности, как в деятельности подконтрольных субъектов, так и в государстве в целом как цель государственного контроля очевидна и не нуждается в дополнительном развернутом обосновании. ... Вместе с тем было бы грубой ошибкой сводить контрольную деятельность исключительно к обеспечению законности»⁷³. По его мнению, «контроль ради обеспечения законности – это недостаточная цель, сведение контроля исключительно к законности серьезно искажает его место и роль в государственном управлении. Это приводит к сугубо механическому подходу к контролю: если есть нормативные акты, значит, они предположительно нарушаются, следовательно, задача государства – контролировать их исполнение и пресекать нарушения. Государственный контроль ни в коем случае не должен рассматриваться как самодостаточная и тем более самоценная деятельность. Важно понимать, что государственный контроль вторичен по отношению как к управляющей, регулирующей деятельности государства, так и к подконтрольной деятельности властных и невластных субъектов, он немыслим в отрыве от них»⁷⁴.

Ученый подчеркивает, что «контрольный орган заинтересован в выявлении как можно большего числа нарушений, а небольшое число нарушений может восприниматься как свидетельство недобросовестной работы

⁷² См.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. С. 33.

⁷³ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 - 53.

⁷⁴ Эту точку зрения высказывает Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. С. 7).

или даже коррупции. В связи с этим важно отметить вторую цель государственного контроля – обеспечение реализации государственной политики в разных сферах общественной жизни»⁷⁵.

В.П. Беляев в качестве целей государственного контроля в широком смысле определяет охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а также обеспечение законности и правопорядка государства в целом⁷⁶. Надзор же, по его мнению, – это «правовая форма юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении юридически значимых действий по разрешению в строгом соответствии с предписаниями закона конкретных юридических дел на поднадзорных объектах в целях обеспечения режима законности и правопорядка»⁷⁷.

Д.Н. Бахрах называет контроль важнейшим видом «обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений»⁷⁸.

Э.А. Вознесенский указывает, что «весьма важным обстоятельством является наделение субъекта контроля правом принимать решения, обязательные для администрации проверяемых предприятий, организаций и учреждений. Только в том случае контроль может оказывать активное воздействие на ход воспроизводства»⁷⁹.

Иной точки зрения придерживается М.Н. Кудилинский. Он считает, что «правовые последствия контрольных процедур не имеют принципиального

⁷⁵ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 - 53.

⁷⁶ См., подробнее: Беляев В.П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 15.

⁷⁷ Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходства и различия // Государство и право. 2006. № 7. С. 39.

⁷⁸ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006. С. 743.

⁷⁹ Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. С. 30.

значения, а привлечение к ответственности является результатом контрольных процедур, но не их частью. Более того, по его мнению, «юридические последствия выявленного нарушения одинаковы, независимо от того, выявлено оно в результате контрольных процедур, надзорной деятельности, если предположить, что она отличается от контрольной, или непосредственно обнаружено уполномоченным должностным лицом. Было бы абсурдно ставить правовую оценку деяния или устранение его последствий в зависимость от того, кто и при каких обстоятельствах его обнаружил и задокументировал. А ведь именно это произойдет, если согласиться с аргументом о различных правовых последствиях контроля и надзора. Виновные лица должны быть привлечены к ответственности, недостатки – исправлены, а ущерб – возмещен»⁸⁰.

Подводя итог, можно заключить, что понятия «контроль» и «надзор» являются базовыми правовыми категориями, а производные от них словосочетания, такие как, прокурорский надзор, финансовый контроль, экологический контроль, муниципальный контроль и т.д., могут выступать специализированными категориями отраслевых юридических наук. В частности, *муниципальный контроль можно считать специализированной категорией муниципального права Российской Федерации.*

Понятие «контроль» и «надзор» являются системообразующими категориями, так как являются определяющими для большого количества общественных отношений, урегулированных нормами самых разных отраслей российского права, в том числе, и при определении понятия «муниципальный контроль».

Понятия «контроль» и «надзор» – схожие правовые категории, однако, они имеют отличия. Стоит отметить, что в практике, как проверяющие субъекты, так и проверяемые, не всегда понимают разницу между контролем и надзором, так как зачастую проверочные мероприятия проходят в схожей

⁸⁰ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47 - 53.

форме и близки по содержанию. Более того, в правоприменительных документах употребляются следующие названия проверочного мероприятия – «проверка», «экспертно-аналитическое мероприятие». Однако понятие «надзор» *нельзя применять к муниципальному уровню, так как указанная деятельность в большей степени ассоциируется с федеративным уровнем власти и частично с уровнем власти субъектов Российской Федерации.*

С точки зрения публичного права можно сказать, что «контроль» содержательно более широкое, по сравнению с «надзором», понятие. Главное отличие контроля заключается в том, что, помимо надзора за законностью, *контроль предусматривает выявление отклонений от заданных параметров, а у контрольных органов часто имеется возможность влияния на процесс устранения выявленных нарушений.* Надзор же представляет собой исключительно слежение за законностью выполнения норм права и не более того. Примером надзора могут служить полномочия органов Прокуратуры РФ по надзору за соответствием нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации положениям федеральных нормативных правовых актов. В случае выявления несоответствия Прокуратура РФ не имеет возможности самостоятельно отменить действующий нормативный правовой акт, а может лишь выдать предписание законодательным органам, чтобы он внес соответствующие изменения в закон, или обратиться в суд и признать принятый нормативный правовой акт незаконным (целиком или в части), противоречащим федеральному законодательству.

Существенной особенностью правового регулирования контроля в Российской Федерации является наделение органов контроля административно-властными полномочиями, что выражается в возможности привлекать подконтрольные субъекты к ответственности за нарушения законодательства.

Спорным является вопрос применения контрольными органами мер принуждения в отношении проверяемых. В первую очередь, это касается контроля над субъектами предпринимательской деятельности. Например, в конце 90-х годов после возникновения в России сектора негосударственного

образования целью проверок негосударственных вузов было разъяснение правил организации делопроизводства, помощь в налаживании работы образовательной организации. В настоящее же время Рособннадзор может лишить лицензии, приостановить прием в образовательную организацию, привлечь к административной ответственности. Схожие полномочия, а реализуются по-разному. При отсутствии возможности привлечения к ответственности не реализуется функция «общей превенции», предполагающая «ненарушение» законодательства под угрозой наказания. В настоящее время контроль обладает функцией принуждения. Вопрос о том, какие конкретно меры воздействия к подконтрольным субъектам необходимо устанавливать и применять, является предметом дискуссии, как и насколько суровыми должны быть меры принуждения. Целью применения санкции всегда должно быть улучшение работы механизма. Если качественные улучшения не происходят, применение санкции не имеет смысла. Санкции должны воздействовать на виновного, стимулировать устранение недостатков и улучшение работы. Однако в правоприменении часто встречается практика привлечения к ответственности с целью выполнения показателей по количеству выявленных нарушений, а не с целью профилактики. Более того, государственные органы становятся заинтересованными в большем количестве нарушений законодательства, так как это позволяет им выявлять больше нарушений.

Под муниципальным контролем в работе автором понимается разнородная по своей правовой природе (в зависимости от вида муниципального контроля), но схожая по содержанию модель организации и деятельности уполномоченных органов и учреждений муниципального образования, реализуемая в рамках строго определенных федеральным законодательством полномочий по решению отдельных вопросов местного значения, включающих проведение профилактических и проверочных мероприятий в части соблюдения обязательных требований законодательства физическими и юридическими лицами (индивидуальными

предпринимателями) в целях достижения общественно значимых результатов.

1.2. Основы и особенности правоотношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципального контроля в Российской Федерации

Для дальнейшего изучения института муниципального контроля в Российской Федерации необходимо, по мнению автора, более подробно раскрыть содержание основных принципов, заложенных в основе муниципального контроля, а также определить его субъектно-объектный состав. Это позволит понять особенности реализации контрольных полномочий органами местного самоуправления в РФ.

С самого начала работы над Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» возобновилась дискуссия о правовой природе муниципального контроля, его эффективности и месте в контрольно-надзорной деятельности, взаимосвязи муниципального контроля и законодательства об административных правонарушениях. Эта дискуссия возникла не на пустом месте, контроль и надзор – это виды деятельности, которые всегда были прерогативой именно государства, так как результатом контроля должно стать принуждение, включающее в себя возможность привлечения виновных, в том числе, к административной ответственности. Так встал вопрос – а могут ли муниципальные органы власти привлекать к административной ответственности? В этой связи важным является вопрос общей регуляторной политики государства и место в этой политике муниципального контроля.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе и «через органы местного самоуправления осуществляется специфическая деятельность публичной власти – принуждение, что ставит эти органы вровень и органами государственной власти». Таким образом, органы местного самоуправления, аналогично органам государственной власти, для выполнения своих функций

должны иметь рычаги принуждения к порядку. Это и позволяет осуществить механизм муниципального контроля⁸¹.

Таким образом, муниципальный контроль осуществляется непосредственно *в отношении принятых муниципальных правовых актов* (как они исполняются), но только по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, а также *по вопросам переданных государственных полномочий*, если это предусмотрено действующим законодательством.

В этой связи, можно заметить, что муниципальный контроль государством все же рассматривается как дополняющий государственный контроль (вспомогательный контроль), а основная нагрузка по осуществлению контроля и надзора остается у государственных органов на федеральном и региональном уровнях власти.

Как справедливо отмечает П.А. Бышков, «общими условиями контрольной деятельности, внедрение которых в действующее законодательство позволяет избежать коллизий при установлении компетенции субъектов муниципального контроля, являются их формирование исключительно на правовой основе, разграничение компетенции субъектов контроля, что достигается путем их специализации по осуществлению контроля в определенных сферах общественных отношений либо определенных видов контроля, правовой урегулированности контрольной деятельности, взаимодействию субъектов контроля между собой и органами государственной власти и общества, наличие и действенность гарантий законности деятельности субъектов контроля»⁸².

⁸¹ Муниципальному контролю в проекте Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», посвящена ст. 39 («Муниципальный контроль»). Она определяет, что «органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, 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»).

⁸² Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. С. 24-25.

Муниципальный контроль, как любая юридическая деятельность, имеет определенные основы, которые заложены в его базе. Они именуются принципами⁸³, свои принципы есть и у муниципального контроля.

Важно понимать, что любые принципы контроля по своей правовой природе являются правовыми принципами, так как закреплены в нормативных правовых актах⁸⁴. С другой стороны, муниципальный контроль, как любой другой публичный контроль, является элементом публичного управления, следовательно, в его основе должны быть заложены принципы управления. Более того, муниципальный контроль также должен базироваться на правовых принципах построения системы местного самоуправления.

Проблемы классификации принципов контроля беспокоили ученых в различные периоды времени. Еще в советское время исследователи В.М. Горшенев и И.Б. Шахов отмечали, что «под принципом контрольно-процессуальной деятельности следует понимать основополагающую идею, которая концентрирует в себе классово-политические интересы советского народа, выступает общеобязательное, непререкаемое требование и выполняет функцию общенормативного ориентира»⁸⁵.

М.В. Васильева разделяет принципы государственного и муниципального контроля на универсальные (контрольность, верховенство, целостность, независимость, объективность, компетентность, гласность) и прикладные (плановость, системность, непрерывность, демократический централизм, всеобщность, эффективность, законность, гуманизм, профессиональная компетентность, ответственность).

По мнению автора диссертационного исследования, принципы муниципального контроля можно условно разделить на четыре основные группы:

⁸³ Принцип» (от лат. principium – основа, начало) – это основное, исходное изложение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы // Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999. С. 595.

⁸⁴ Так, например, А.А. Джагарян указывает на то, что принципы контроля являются по своей природе «принципами правовыми» (Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М., 2008. С. 79).

⁸⁵ Горшеев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 74.

1) *общеправовые принципы*, такие как: законность, равенство перед законом и судом, разграничение законодательной, исполнительной и судебной властей и т.д.;

2) *отраслевые принципы* (принципы муниципального права, вытекающие из законодательства о местном самоуправлении);

3) *принципы публичного управления* (прозрачность, эффективность, подотчетность и подконтрольность, демократичность, социальность, светскость и т.д.);

3) *принципы контроля* (независимость контрольных органов от подконтрольных; плановость; регулярность (систематичность) контроля; объективность и достоверность результатов контроля; принцип документального оформления результатов контроля; принцип взаимодействия и обмена информацией с другими государственными органами).

Также принципы муниципального контроля могут быть дополнены и другими принципами, которые достаточно подробно сформулированы в уставных документах международных контрольных организаций:

- *принцип структурности контрольных органов* (структура и полномочия контрольных органов должна быть четко определена в законодательстве);

- *принцип завершенности* (каждое контрольное мероприятие должно быть завершено актом, в котором указываются выявленные нарушения (если такие имеются) и то, какие действия необходимо совершить для устранения выявленных нарушений);

- *принцип самостоятельности* (составление плана проверок, решение о проведении проверок должны приниматься контрольным органом самостоятельно, контрольный орган никак не должен зависеть от подконтрольных субъектов);

- *принцип сотрудничества* (органы контроля должны не только преследовать цель реализации своих контрольных полномочий, но и стремиться к взаимодействию с другими структурами своего муниципального образования и субъекта Российской Федерации, федеральными органами

власти (обмен опытом, помощь в проведении контрольных мероприятий (совместные проверки) и прочее), а также с правоохранительными органами (в случае выявления фактов преступной деятельности);

- *принцип передачи полномочий* предусматривает возможность передачи полномочий муниципальному образованию по проведению отдельных видов контроля путем внесения изменений в нормативные правовые акты;

- *принцип плановости* означает, что муниципальный контрольный орган должен составлять план своих контрольных мероприятий на определенный период, как правило, это календарный год.

- *принцип правильной постановки целей* означает то, что основная задача органов муниципального контроля – не выявление нарушений, а положительное влияние на ту сферу жизнедеятельности, в отношении которой осуществляется контроль, на ее развитие и использование, повышение эффективности и т.д.

Какие же принципы местного самоуправления можно отнести к принципам, заложенным в основе муниципального контроля.

В первую очередь это *принцип самостоятельности* (ст. 130 Конституции РФ). Однако он не в полной мере реализуется в отношении муниципального контроля, так как направления его определяются федеральным законодательством. Следующий – принцип *организационной обособленности* (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ). Однако, на наш взгляд, он является относительно спорным применительно к муниципальному контролю, так как отчасти противоречит принципу построения единой системы публичной власти, в том числе в части публичного контроля.

Еще один интересный для анализа принцип – принцип *соразмерности полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам*. Согласно ему, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ им должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и

финансовые средства, что в отношении органов муниципального контроля долгое время не соблюдалось.

Как мы видим, именно принципы, заложенные в основу местного самоуправления, не все коррелируются с институтом муниципального контроля, что ранее негативно отражалось на организации и осуществлении отдельных видов муниципального контроля. Проводимая новая реформа как раз призвана решить указанную проблему. Однако уже в ее основе, на наш взгляд, заложено определенное противоречие между желанием построить единую систему публичного контроля и при этом не нарушить принцип независимости местного самоуправления. Сделать это будет достаточно сложно, так как данные принципы отчасти противоречат друг другу. Именно на примере организации и осуществления муниципального контроля это наиболее наглядно.

Решит указанную проблему может, по мнению автора, *правильная организация и построение системы правоотношений, возникающих в процессе осуществления в России муниципального контроля.*

Система контрольных правоотношений на примере муниципального контроля включает *субъекты муниципального контроля и объекты муниципального контроля.*

По мнению П.А. Бышкова, субъектом муниципального контроля является «субъект правоотношений, реализация статуса которого происходит в пределах муниципально-правовых отношений по контролю в этой сфере. К признакам субъектов муниципального контроля следует отнести их индивидуализацию, наличие правосубъектности в контрольных правоотношениях, выполнение контрольной деятельности, предусмотренной действующим законодательством, осуществление контроля с помощью форм и методов, установленных законодательством, а также наличие организационно-правовой формы,

внутренней структуры; результатом осуществления субъектом контрольных действий является принятие решения, имеющего юридические последствия»⁸⁶.

Прежде чем перейти к исследованию особенностей муниципальных контрольных правоотношений, необходимо дать определение «муниципально-правовым отношениям». По мнению автора, *муниципально-правовые отношения – это урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в связи с реализацией органами местного самоуправления и иными субъектами полномочий по вопросам местного значения, а также по иным вопросам, отнесенным к ведению муниципальных органов власти.*

Следовательно, *муниципально-контрольные правоотношения – это урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления муниципальными уполномоченными органами контроля за законностью и эффективностью деятельности субъектов, участвующих в решении вопросов местного значения, а также иных вопросов, отнесенных к ведению муниципальных органов власти.*

Традиционно правоотношения включают субъектов (участников) правоотношений и объектов правоотношений. Объекты – это то, из-за чего возникают правоотношения, а также последствия взаимодействия субъектов, их результат.

Применительно к муниципальным контрольным правоотношениям субъектами выступают контрольные органы, а также иные субъекты, наделенные полномочиями по осуществлению контроля, с одной стороны, и подконтрольные субъекты (проверяемые), с другой стороны. По мнению П.А. Бышкова, субъекты муниципального контроля также «можно систематизировать по видам внешнего и внутреннего контроля. Субъекты внешнего контроля контролируют соблюдение обязательных требований законодательства в отношении физических и юридических лиц. В отношении субъектов внутреннего контроля указанное касается определения степени

⁸⁶ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. С. 25.

соблюдения служебной дисциплины и законности внутри органов или структурных подразделений органов местного самоуправления»⁸⁷.

По мнению автора, наиболее правильно субъектов муниципальных контрольных правоотношений классифицировать исходя из видов и направлений муниципального контроля. Например, согласно положению *о муниципальном контроле в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий*, муниципальный контроль осуществляется администрацией муниципального образования. В качестве примера можно привести решение представительного органа Копорского сельского поселения от 27 сентября 2021 года № 35 «Об утверждении положения о муниципальном контроле в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий на территории муниципального образования Копорское сельское поселение».

В п. 1.5. указанного положения определяется, что «муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется администрацией Копорского сельского поселения, она же и является контрольным органом. От имени Контрольного органа муниципальный контроль вправе осуществлять следующие должностные лица: 1) глава администрации (заместитель главы администрации); 2) должностные лица администрации, в должностные обязанности которых в соответствии с должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по осуществлению муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных мероприятий (инспектор), а должностными лицами Контрольного органа, уполномоченными на принятие решения о проведении контрольного мероприятия, являются глава администрации, заместитель главы

⁸⁷ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации : проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. С. 25.

администрации (уполномоченные должностные лица Контрольного органа) (п. 1.6.)⁸⁸.

Также положением регламентируются полномочия инспектора муниципального контроля, его права и обязанности. Так, инспектор, помимо общепринятых требований (соблюдения законодательства и законных интересов) обязан: «своевременно и в полной мере осуществлять предоставленные полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, принимать меры по обеспечению исполнения решений Контрольного органа вплоть до подготовки предложений об обращении в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством; проводить контрольные мероприятия и совершать контрольные действия; не допускать при проведении контрольных мероприятий проявление неуважения в отношении богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, не препятствовать их проведению, а также не нарушать внутренние установления религиозных организаций; не препятствовать присутствию контролируемых лиц, их представителей; предоставлять контролируемым лицам, их представителям, присутствующим при проведении контрольных мероприятий, информацию и документы, относящиеся к предмету муниципального контроля; учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для охраняемых законом ценностей, а также не допускать необоснованного ограничения прав и законных интересов контролируемых лиц, неправомерного вреда (ущерба) их имуществу»⁸⁹ и т.д.

Инспектор имеет право: «беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и в соответствии с полномочиями, установленными решением контрольного органа о проведении контрольного мероприятия, посещать (осматривать) производственные объекты, если иное не предусмотрено

⁸⁸ См., подробнее: Официальный сайт муниципального образования «Копорское сельское поселение» (копорское.рф) (дата обращения 28.06.2023).

⁸⁹ Там же.

федеральными законами; знакомиться со всеми документами, касающимися соблюдения обязательных требований, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну; требовать от контролируемых лиц, в том числе руководителей и других работников контролируемых организаций, представления письменных объяснений по фактам нарушений обязательных требований, выявленных при проведении контрольных мероприятий, а также представления документов для копирования, фото- и видеосъемки; знакомиться с технической документацией, электронными базами данных, информационными системами контролируемых лиц в части, относящейся к предмету и объему контрольного мероприятия; составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления контролируемым лицом документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных мероприятий, невозможности провести опрос должностных лиц и (или) работников контролируемого лица, ограничения доступа в помещения, воспрепятствования иным мерам по осуществлению контрольного мероприятия; выдавать контролируемым лицам рекомендации по обеспечению безопасности и предотвращению нарушений обязательных требований, принимать решения об устранении контролируемыми лицами выявленных нарушений обязательных требований и о восстановлении нарушенного положения; обращаться за содействием к органам полиции в случаях, если инспектору оказывается противодействие или угрожает опасность⁹⁰.

Подконтрольными же субъектами муниципального контроля являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане в части соблюдения ими законодательства на особо охраняемых природных территориях местного значения обязательных требований, касающихся режима особо охраняемой природной территории, особого правового режима использования земельных участков, водных объектов, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых

⁹⁰ Там же.

природных территорий, режима охранных зон особо охраняемых природных территорий.

Что же касается объектов муниципального контроля, то в соответствии с п. 1.3, ими являются: «деятельность граждан и организаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие); здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая воздушное пространство, водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования (производственные объекты).

На основе централизованно разработанных типовых положений аналогичные положения приняты в различных муниципальных образованиях. Например, решением Собрании депутатов Моковского сельского совета Курского района от 21.12.2021 года №154-6-51 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства» определено, что субъектом муниципального контроля являются Администрация Моковского сельсовета Курского района (контрольный орган), а должностным лицом, уполномоченным на осуществление муниципального контроля, – Глава Моковского сельсовета Курского района.

«Для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, а также документарной проверки принимается решение контрольного органа, подписанное руководителем контрольного органа, в котором указываются:

- 1) дата, время и место принятия решения;
- 2) кем принято решение;

- 3) основание проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
- 4) вид контроля;
- 5) фамилии, имена, отчества (при наличии), должности лица (лиц, в том числе руководителя группы должностных лиц), уполномоченного (уполномоченных) на проведение контрольного (надзорного) мероприятия, а также привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия специалистов, экспертов или наименование экспертной организации, привлекаемой к проведению такого мероприятия;
- 6) объект контроля, в отношении которого проводится контрольное (надзорное) мероприятие;
- 7) адрес места осуществления контролируемым лицом деятельности или адрес нахождения иных объектов контроля, в отношении которых проводится контрольное (надзорное) мероприятие, может не указываться в отношении рейдового осмотра;
- 8) фамилия, имя, отчество (при наличии) гражданина или наименование организации, адрес организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), ответственных за соответствие обязательным требованиям объекта контроля, в отношении которого проводится контрольное (надзорное) мероприятие, может не указываться в отношении рейдового осмотра;
- 9) вид контрольного (надзорного) мероприятия;
- 10) перечень контрольных (надзорных) действий, совершаемых в рамках контрольного (надзорного) мероприятия;
- 11) предмет контрольного (надзорного) мероприятия;
- 12) проверочные листы, если их применение является обязательным;
- 13) дата проведения контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе срок непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом (может не указываться в отношении рейдового осмотра в части срока непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом);

14) перечень документов, предоставление которых гражданином, организацией необходимо для оценки соблюдения обязательных требований (в случае, если в рамках контрольного (надзорного) мероприятия предусмотрено предоставление контролируемым лицом документов в целях оценки соблюдения обязательных требований).

В Решении также указано, что в рамках осуществления муниципального контроля при взаимодействии с контролируемым лицом проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия:

- 1) инспекционный визит;
- 2) документарная проверка;
- 3) выездная проверка;
- 4) рейдовый осмотр, а без взаимодействия с контролируемым лицом либо наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), либо выездное обследование.

По окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия. В случае, если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте указывается факт его устранения. Документы, иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, должны быть приобщены к акту⁹¹.

Следующий вид муниципального контроля – муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном

⁹¹ http://mokva.rkursk.ru/index.php?mun_obr=201&sub_menu_id=46571&num_str=1&id_mat=493582 (дата обращения 29.06.2023).

хозяйстве – можно рассмотреть на примере Ильинского городского округа Пермского края. В данном округе разработано положение о муниципальном контроле на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве. Согласно ему, предметом муниципального контроля на территории Ильинского городского округа является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами (подконтрольными субъектами муниципального контроля) обязательных требований в области автомобильных дорог и дорожной деятельности, установленных в отношении автомобильных дорог местного значения (к эксплуатации объектов дорожного сервиса, размещенных в полосах отвода и (или) придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования и к осуществлению работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений на них (включая требования к дорожно-строительным материалам и изделиям) в части обеспечения сохранности автомобильных дорог).

В положении указан субъект, который непосредственно осуществляет муниципальный контроль, – это *отдел муниципального контроля управления делами администрации Ильинского городского округа*, который работает как самостоятельно, так и во взаимодействии с должностными лицами отдела инфраструктуры управления развития инфраструктуры администрации Ильинского городского округа. От имени уполномоченного органа муниципальный контроль вправе осуществлять следующие должностные лица: начальник уполномоченного органа и должностное лицо уполномоченного органа, к должностным обязанностям которого должностной инструкцией отнесено осуществление полномочий по муниципальному контролю, в том числе, проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (п. 1.5).

В соответствии с п. 1.10. объектами муниципального контроля являются: деятельность, действия (бездействие) контролируемых лиц на автомобильном

транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе, предъявляемые к контролируемым лицам, осуществляющим деятельность, действия (бездействие); результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе, работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования; здания, строения, сооружения, территории, включая земельные участки, предметы и другие объекты, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.

В рамках осуществления муниципального контроля уполномоченным органом проводятся следующие профилактические мероприятия: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование; профилактический визит.

Отдельно хочется остановиться на полномочии по *обобщению правоприменительной практики*. Оно осуществляется путем сбора и анализа данных о проведенных контрольных мероприятиях и их результатов, а также поступивших обращений. По итогам обобщения правоприменительной практики контрольным органом не реже одного раза в год готовится доклад, содержащий результаты обобщения правоприменительной практики по осуществлению муниципального контроля, который в обязательном порядке проходит публичное обсуждение. Доклад утверждается постановлением главы администрации Ильинского городского округа Пермского края и в срок до 1 февраля размещается на официальном сайте администрации в сети «Интернет»⁹².

Организацию и осуществление *муниципального земельного контроля* можно рассмотреть на примере Новосергиевского поссовета Новосергиевского района Оренбургской области⁹³.

⁹² <https://ilinsk.ru/upload/iblock/7d4/7d4685a0f1cde313ed8692d6640b91bd.doc> (дата обращения 28.06.20023).

⁹³ Постановление Администрации муниципального образования Новосергиевский поссовет Новосергиевского района Оренбургской области от 16.09.2021 № 251-п «О муниципальном земельном контроле на территории МО Новосергиевский поссовет».

В указанном положении определено, что муниципальный земельный контроль – это деятельность, направленная «на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований земельного законодательства, осуществляемая в пределах полномочий посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления нарушений обязательных требований, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений» (п. 2).

Субъектом муниципального контроля в данном случае также является Администрация МО Новосергиевский поссовет⁹⁴. Подконтрольными субъектами являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане.

Согласно положению, объектами муниципального земельного контроля являются земли, земельные участки, части земельных участков, расположенные в границах конкретного муниципального образования. Помимо самого муниципального земельного контроля, контрольный орган муниципального образования ведет сбор, обработку, анализ и учет сведений об объектах контроля, представляемых в соответствии с нормативно-правовыми актами, информации, получаемой в рамках межведомственного взаимодействия, а также общедоступной информацию.

Также в положении определяется, что при осуществлении муниципального контроля проводятся контрольные мероприятия в следующих формах: контрольные мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами (наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование) и контрольные мероприятия при взаимодействии с контролируемыми лицами (инспекционный визит (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, инструментального обследования,

⁹⁴ <https://novoserg56.ru/2021/09/17314/> (дата обращения 29.06.2023).

истребования документов); рейдовый осмотр (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, инструментального обследования, истребования документов); документарная проверка (посредством получения письменных объяснений, истребования документов) и выездная проверка (посредством осмотра, опроса, получения письменных объяснений, инструментального обследования, истребования документов).

Объектами – результатами контрольных мероприятий является составление акта проверки. Если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте указывается, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. Типовая форма акта утверждается нормативным правовым актом Администрации муниципального образования.

Важно также понимать, что контролируемые лица, имеют право на досудебное обжалование решений органов муниципального контроля. Жалоба, поданная в досудебном порядке на действия (бездействие) руководителя (заместителя руководителя) Администрации, подлежит рассмотрению Главой (заместителем главы) МО Новосергиевский поссовет, а срок рассмотрения жалобы должен составлять не позднее 20 рабочих дней со дня её регистрации⁹⁵.

Не менее важным с точки зрения обеспечения прав граждан и организаций является регламентирование порядка проведения *муниципального жилищного контроля*. Порядок осуществления муниципального жилищного контроля можно рассмотреть на примере решения совета депутатов Батыревского муниципального округа Чувашской Республики от 19 ноября 2021 года № 12/7 «Об утверждении Положения о муниципальном жилищном контроле»⁹⁶.

Данный вид контроля осуществляется уполномоченными должностными лицами Администрации Батыревского муниципального округа Чувашской

⁹⁵ <https://novoserg56.ru/2021/09/17314/>

⁹⁶ Утверждено постановлением Батыревского муниципального округа Чувашской Республики от 30.03.2023 № 11/25 // batyr.cap.ru/1657-01/vibori-deputati-sobraniya-deputatov-i-soziva-batir/2023-god/30032023-11-zasedanie/n-11-25-ot-30032023-gob-utverzhdenii-polozheniya-o (дата обращения 29.06.2023).

Республики в отношении лиц, проживающих в муниципальном жилищном фонде, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами и (или) оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, а также оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах.

От имени уполномоченного органа муниципальный жилищный контроль вправе осуществлять: глава Администрации Батыревского муниципального округа Чувашской Республики, а также должностные лица, в должностные обязанности которых входит осуществление полномочий по муниципальному жилищному контролю (инспекторы).

Объектами муниципального жилищного контроля являются проверка деятельности, действий (бездействий) контролируемых лиц, проживающих в муниципальном жилищном фонде, лиц, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами и (или) оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах, а также оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах; результаты их деятельности, а также муниципальный жилищный фонд (совокупность жилых помещений, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию – Батыревскому муниципальному округу).

Во-первых, требований к использованию и сохранности жилищного фонда, в том числе требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию, использованию и содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах, порядку осуществления перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое в многоквартирном доме, порядку осуществления перепланировки и (или) переустройства помещений в многоквартирном доме.

Во-вторых, требований к формированию фондов капитального ремонта.

В-третьих, требований к созданию и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих управление многоквартирными домами, оказывающих услуги и (или) выполняющих работы по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах.

В-четвертых, требований к предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах.

В-пятых, правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность.

В-шестых, правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения.

В-седьмых, правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов.

В-восьмых, требований энергетической эффективности и оснащенности помещений многоквартирных домов и жилых домов приборами учета используемых энергетических ресурсов.

В-девятых, требований к порядку размещения ресурсоснабжающими организациями, лицами, осуществляющими деятельность по управлению многоквартирными домами, информации в системе.

В-десятых, требований к обеспечению доступности для инвалидов помещений в многоквартирных домах.

В-одиннадцатых, требований к предоставлению жилых помещений в наемных домах социального использования.

В-двенадцатых, требований к безопасной эксплуатации и техническому обслуживанию внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, а также требований к содержанию относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме вентиляционных и дымовых каналов.

В-тринадцатых, соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах.

В-четырнадцатых, соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В-пятнадцатых, исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных мероприятий⁹⁷.

Существенной особенностью осуществления муниципального жилищного контроля, как указано в положении, является обязательная фото- или видеофиксация доказательств нарушений установленных требований при проведении досмотра в отсутствие контролируемого лица и при проведении выездного обследования.

К результатам контрольного мероприятия относятся оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, создание условий для предупреждения нарушений обязательных требований и (или) прекращения их нарушений, восстановление нарушенного положения, направление уполномоченным органам или должностным лицам информации для рассмотрения вопроса о привлечении к ответственности и (или) применение контрольным органом иных мер, предусмотренных законодательством⁹⁸.

Еще одним видом муниципального контроля является *муниципальный лесной контроль*, реализацию которого можно рассмотреть на примере положения о муниципальном лесном контроле на территории муниципального

⁹⁷ Утверждено постановлением Батыревского муниципального округа Чувашской Республики от 30.03.2023 № 11/25 // batyr.cap.ru/1657-01/vibori-deputati-sobraniya-deputatov-i-soziva-batir/2023-god/30032023-11-zasedanie/n-11-25-ot-30032023-gob-utverzhdanii-polozheniya-o (дата обращения 29.06.2023).

⁹⁸ batyr.cap.ru/1657-01/vibori-deputati-sobraniya-deputatov-i-soziva-batir/2023-god/30032023-11-zasedanie/n-11-25-ot-30032023-gob-utverzhdanii-polozheniya-o.

образования Дзержинское сельское поселение Лужского муниципального района Ленинградской области № 107 от 28.09.2021 года⁹⁹.

Субъектами муниципального лесного контроля являются контролеры (руководитель (заместитель руководителя) Контрольного органа; должностное лицо Контрольного органа, в должностные обязанности которого входит осуществление полномочий по виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных мероприятий (инспекторы)), а также, в отличие от других видов муниципального контроля – муниципальные учреждения, подведомственные органам местного самоуправления.

Подконтрольными субъектами муниципального лесного контроля являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, граждане по выполнению ими обязательных требований лесного законодательства в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения, в том числе в области семеноводства в отношении семян лесных растений, а также исполнение решений, принимаемых по результатам проведения контрольных мероприятий.

Сотрудники, осуществляющие муниципальный лесной контроль, обладают достаточно большим объемом полномочий. Так, они могут осуществлять систематическое патрулирование лесов; определять состояние лесов и влияние на них природных и антропогенных факторов; предотвращать, выявлять и пресекать нарушения требований лесного законодательства гражданами; осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, связанным с нарушениями требований лесного законодательства, выявленными в ходе осуществления систематического патрулирования лесов; направлять в соответствующие государственные органы материалы о нарушениях требований лесного законодательства, выявленных в

⁹⁹ Приложение к решению совета депутатов Дзержинского сельского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области от «28» сентября 2021 года № 107 «О принятии Положения о муниципальном лесном контроле на территории муниципального образования Дзержинское сельское поселение Лужского муниципального района Ленинградской области».

ходе осуществления систематического патрулирования лесов, содержащих признаки административных правонарушений и (или) преступлений; предъявлять иски в суд или арбитражный суд по фактам нарушений требований лесного законодательства, выявленных в ходе осуществления систематического патрулирования лесов; ограничивать или запрещать доступ граждан, въезд транспортных средств в леса в период действия ограничения или запрета на пребывание в лесах; задерживать в лесах граждан, нарушивших обязательные требования, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы; изымать у граждан, нарушающих обязательные требования, орудия совершения правонарушений, транспортные средства и соответствующие документы и т.д.

В соответствии с п. 1.3. указанного Решения, объектами муниципального контроля являются:

- деятельность контролируемых лиц в сфере лесного хозяйства: использование лесов; охрана лесов; защита лесов; воспроизводство лесов и лесоразведения;

- производственные объекты (лесные участки, части лесных участков, на которых, в том числе, осуществляется деятельность по использованию, охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразведению);

- средства предупреждения и тушения лесных пожаров;

- другие объекты, в том числе, стационарные объекты, оборудование, устройство, предметы, материалы, транспортные средства, связанные (задействованные) с осуществлением использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.

Подводя общий итог, можно заключить, что содержательно положения, регулирующие все виды муниципального контроля в Российской Федерации, очень похожи, так как созданы на основе централизованно разработанных типовых положений. Однако, исходя из содержания конкретного вида муниципального контроля, в положениях имеются существенные отличия. Как правило, они касаются объектов контроля и процедур их проведения.

Существенные отличия можно выявить в части проведения муниципального лесного контроля. С одной стороны, он практически ничем не отличается от государственного контроля, однако, должностные лица, его осуществлявшие, обладают как полномочиями по привлечению к административной ответственности (что не свойственно муниципальным контрольным органам), так и правоохрательными функциями – возможностью ограничивать или запрещать доступ граждан, въезд транспортных средств в леса в период действия ограничения или запрета, осуществлять досмотр. Другие виды муниципального контроля больше ориентированы на профилактику, наблюдение и фиксацию нарушений требований законодательства.

1.3. Виды и основные направления деятельности органов муниципального контроля, их правовое обеспечение

Муниципальный контроль в Российской Федерации неоднороден по своей правовой природе и существенно отличается в зависимости от направления. Чтобы понять правовую природу муниципального контроля, необходимо, с одной стороны, проследить, как он формировался в историческом своем развитии, с другой стороны, детально разобраться с каждым направлением деятельности, показать особенности его организации и реализации уже на современном этапе развития государства.

В настоящее время, несмотря на небольшое количество видов муниципального контроля и кажущуюся понятность, сам муниципальный контроль как правовое явление остается наименее изученным и теоретически осмысленным. Этому есть объективные причины. Так, по мнению М.Н. Кудилинского, «серьезная трудность в изучении контроля заключается в многообразии форм, методов и способов, в многообразии сфер общественной жизни, а также в специфике работы контрольных органов. Изучение контроля как такового затруднено тем, что данным обобщенным понятием обозначаются разнообразные, зачастую непохожие друг на друга виды деятельности. Различные контрольные действия, даже осуществляемые одним органом, различаются как технологически, так и с точки зрения правовых последствий»¹⁰⁰.

Перед тем как перейти к изучению современных видов муниципального контроля, на наш взгляд, целесообразно обратиться к истории вопроса, чтобы понять, как этот институт формировался в России. Контроль, как на местном уровне, так и на общегосударственном, в России начал складываться в первой половине XIX века. Тогда он включал в себя лишь одно направление – муниципальный финансовый контроль. На это факт обращает внимание в своем

¹⁰⁰ Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 47.

исследовании, посвящённом государственному финансовому контролю в первой половине XIX века И.Б. Лагутин. Он указывает, что «система местного финансового контроля не менялась, как и раньше, из губерний продолжали вызываться дьяки с отчетами для проверки финансовой деятельности местных органов власти»¹⁰¹. Более того, ученый обращает внимание, что «в этот период времени из-за отсутствия местных контролеров и ревизионных органов ревизионную функцию на местах брали на себя воеводы, которые обладали широкими полномочиями. Наряду с воеводами контроль осуществляли и земские власти, выбиравшиеся из посадских людей. В их обязанности входило составление специальных писцовых книг, которые включали в себя описание земель (урожайность), повинности в пользу землевладельца-феодала¹⁰² и др.»¹⁰³.

Как мы видим, на первоначальном этапе своего развития муниципальный контроль в основном выполнял второстепенные функции – сбор и предоставление необходимой информации в общегосударственные контрольные органы. Однако, как показывала практика, присланные с мест отчеты часто имели серьезные несоответствия с действительностью «а отсутствие местных контролеров делало перепроверку ревизуемой документации невозможной»¹⁰⁴. Вызвано это было тем, что отчетность составляли заинтересованные лица, и им было невыгодно критиковать власти на местах, что приводило к массовому искажению информации.

Другой важнейшей проблемой того времени в контрольно-ревизионном деле было отсутствие местных специализированных органов, которые могли бы

¹⁰¹ Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование). Диссертация кандидата юридических наук. М., 2005. С. 25-26.

¹⁰² На примере губернии Российской империи можно увидеть, что в сферу интересов Счетных экспедиций входили отчеты губернских учреждений, которые использовали казенные и общественные денежные средства. Это были беловые книги: губернатора, земских и уездных судов (совестных, сиротских), городничего, уездного казначея, казенной палаты, городской ратуши, городского магистрата, городской думы, дворянской опеки, городской полиции, духовного и губернского правления, а также финансовая документация предводителя дворянства. С начала 30-х годов к этому списку добавляются волостные правления и квартирные комиссии (См., подробнее: Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2005. С. 65-66.

¹⁰³ Там же. С. 24.

¹⁰⁴ Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование). Диссертация кандидата юридических наук. М., 2005. С. 34

в полной мере осуществлять финансовый контроль в губерниях и уездах¹⁰⁵. На эту проблему обращает внимание исследователь Н.П. Ерошкин, подчеркивая, что «самостоятельных местных органов Главное управление ревизии счетов не имело»¹⁰⁶.

Еще одну важную проблему при организации муниципального контроля в первой половине XIX века указывает И.Б. Лагутин – «подчинение счетно-ревизионных органов на местах губернским властям, контроль за которыми был их основной функцией»¹⁰⁷. По сути, можно говорить о существовании в тот период конфликта интересов между губернскими и местными властями, что приводило, как уже отмечалось, к асимметрии представляемой ими информации, и, как следствие, к искажению реальной картины дел в бюджетной сфере государства. Важно понимать, что подчинение выражалось и в процессе назначения в уезды должностных лиц, осуществлявших, в том числе, контрольные функции на местах. В дальнейшем, во второй половине XIX века, проблема перепроверки отчетов с помощью первичных документов была решена, как и проблема конфликта интересов между губернскими и уездными властями, путем выстраивания единой вертикальной системы назначения должностных лиц в уездах.

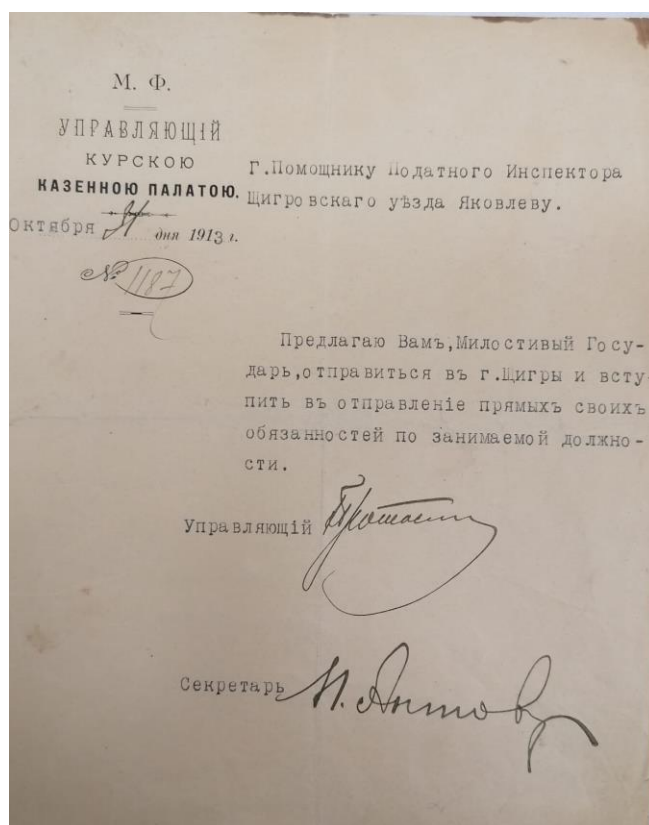
В качестве примера, иллюстрирующего порядок назначения должностных лиц на местах в дореволюционной России, можно привести назначение помощника податного инспектора Щигровского уезда Курской Губернии Яковлева на должность. Указанное назначение произошло 31 октября 1913 года. Непосредственно в назначении на должность Яковлева принял участие управляющий Курской казенной палатой, действительный статский

¹⁰⁵ Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование). Диссертация кандидата юридических наук. М., 2005. С 38-39.

¹⁰⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». М., 1983. С. 164.

¹⁰⁷ Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века (историко-правовое исследование). Диссертация кандидата юридических наук. М., 2005. С. 67.

советник Иван Николаевич Протасьев (годы работы в Курской Губернии приблизительно 1905-1915)¹⁰⁸.



Важно отметить, что податные (налоговые) полномочия в тот период были одним из важнейших направлений деятельности уездов (муниципальных образований), а начиная с 60-х годов XIX века, вслед за децентрализованной системой управления на местах в Российской империи начала выстраиваться централизованная система органов публичной власти, включавшая в себя все ее уровни.

В советский период времени, несмотря на наличие органов управления в местах, фактически функционировала централизованная система управления и контроля (подробнее об этом в п. 2.1.). В этой связи, можно согласиться с мнением П.А. Бышкова, который указывает на то, что «муниципалитеты – это часть государственной администрации, а местному самоуправлению его компетенции предоставляются государством, и поэтому оно осуществляет

¹⁰⁸ См., подробнее: Государственный архив Курской области (ГАКО). Ф. 184. Казенная палата Курской Губернии.

делегированную государственную власть. Однородность государственной и муниципальной власти, как правило, видят в определенных общих признаках, а именно, четко выраженном институализированном характере, наличии специального аппарата осуществления власти и даже принятия решений по установлению налогов»¹⁰⁹.

В настоящее время в России, по сути, реализуется новая тенденция к централизации всех уровней публичной власти, происходит выстраивание единой системы публичного управления в государстве, после 30-летнего периода частичной децентрализации, крен вновь качнулся в сторону именно централизации публичной власти. В этой связи, подводя промежуточный итог, можно отметить тенденцию цикличности подхода в организации модели публичного управления в России в форме поочередной смены централизованных и децентрализованных тенденций. Это касается и системы государственного и муниципального контроля в различные периоды существования нашего государства.

Первые шаги по централизации правового регулирования современного муниципального контроля начались в 2011 году, когда была предпринята попытка централизации одного из видов муниципального контроля – муниципального финансового контроля. Так, по мнению И.В Рукавишниковой, «муниципальный финансовый контроль является самостоятельным видом финансового контроля»¹¹⁰, и эту точку зрения вполне возможно поддержать. Однако важно пояснить, что муниципальный финансовый контроль, являясь *видом финансового контроля*, одновременно является и *видом муниципального контроля*, так как *проводится муниципальными органами и в отношении муниципальных субъектов и муниципальных финансов и муниципального имущества*.

В 2011 году в России был принят совершенно новый Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности

¹⁰⁹ Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. С. 103.

¹¹⁰ Рукавишникова И.В. Финансовое право. М., 2007. С. 139.

контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее закон № 6-ФЗ)¹¹¹, который впервые в едином федеральном нормативном правовом акте предложил регулицию с общих подходов и регионального (государственного), и муниципального уровня финансового контроля. Указанный закон контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований рассматривает, по сути, как разные звенья одной цепи, что как раз и указывает на централизацию правового регулирования современного муниципального контроля. Ст. 1 данного закона определяет его цель – «установление общих принципов организации, деятельности и основных полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований»¹¹².

Порядок правового регулирования организации и деятельности контрольно-счетного органа муниципального образования и субъекта Российской Федерации в исследуемом законе является схожим, но при этом небольшие отличия все же имеются. В соответствии с п. 2 ст. 2 закона № 6-ФЗ, также как и на других уровнях публичной власти, «контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования»; он подотчетен представительному органу муниципального образования¹¹³.

Особый интерес в рамках проводимого диссертационного исследования представляет вопрос изучения полномочий муниципальных контрольно-счетных органов по осуществлению именно муниципального финансового контроля. Так, в соответствии со ст. 9 закона № 6-ФЗ, контрольно-счетный

¹¹¹ СЗ РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

¹¹² См., там же.

¹¹³ Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации «обладает правами юридического лица», а контрольно-счетный орган муниципального образования «наделенного иным статусом, может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования» (п. 7 и 8 ст. 3 закона № 6-ФЗ), но при этом «контрольно-счетный орган муниципального образования, наделенного статусом муниципального района, муниципального округа, городского округа или городского округа с внутригородским делением, обладает правами юридического лица» (п. 8 ст. 3 закона № 6-ФЗ).

орган муниципального образования осуществляет следующие основные полномочия:

- непосредственно полномочия по организации и осуществлению контроля за законностью и эффективностью использования средств бюджета муниципального образования, в котором создана контрольно-счетная палата;
- полномочия по проверке как непосредственно средств муниципального бюджета, так и иных средств, например, средств бюджетов других уровней бюджетной системы, расходуемых в порядке софинансирования.

Как реализуются указанные направления деятельности муниципальных контрольно-счетных органов, можно рассмотреть путем изучения планов и отчетов контрольно-счетных палат муниципальных образований по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, которые размещаются в свободном доступе на сайтах контрольно-счетных органов муниципальных образований.

На сайте Контрольно-счетной палаты города Кирова (ksp.mo-kirov.ru) размещен План деятельности палаты на 2023 год, который включает в себя экспертно-аналитические мероприятия, контрольные мероприятия, организационные мероприятия и мероприятия по обеспечению деятельности Контрольно-счетной палаты города Кирова¹¹⁴. При этом к экспертно-аналитическим мероприятиям отнесены:

- «Аудит в сфере закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по закупкам, осуществляемым в целях реализации национальных проектов по итогам 2022 года»;
- проверка состояния муниципального внутреннего и внешнего долга муниципального образования «Город Киров», достоверности и правомерности отражения долговых обязательств в отчетности и долговой книге за 2022 год;

¹¹⁴ <https://ksp.mo-kirov.ru/activities/plans/> (дата обращения 04.03.2023).

- внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования «Город Киров» за 2022 год;
- оперативный анализ исполнения и контроля за организацией исполнения бюджета муниципального образования «Город Киров» за 1 квартал 2023 года;
- анализ выполнения программы приватизации муниципального имущества муниципального образования «Город Киров» за 2020-2022 годы;
- оперативный анализ исполнения и контроля за организацией исполнения бюджета муниципального образования «Город Киров» за 1 полугодие 2023 года;
- анализ и оценка качества прогнозирования главным администратором доходов департаментом муниципальной собственности администрации города Кирова неналоговых доходов бюджета муниципального образования «Город Киров» на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов;
- оперативный анализ исполнения и контроля за организацией исполнения бюджета муниципального образования «Город Киров» за 9 месяцев 2023 года;
- экспертиза проекта решения о бюджете муниципального образования «Город Киров» на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов, проверка и анализ обоснованности его показателей;
- экспертиза проектов решений Кировской городской Думы о внесении изменений в решение Кировской городской Думы «О бюджете муниципального образования «Город Киров» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов»;
- экспертиза проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов бюджета муниципального образования «Город Киров»;
- экспертиза проектов муниципальных правовых актов (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования «Город Киров»;
- экспертиза муниципальных программ и проектов изменений в муниципальные программы;

- анализ и мониторинг бюджетного процесса в муниципальном образовании «Город Киров», в том числе подготовка предложений по устранению выявленных отклонений в бюджетном процессе и совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации»¹¹⁵.

Контрольные мероприятия включают в себя:

- внешнюю проверку годовой бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за 2022 год;

- проверку полноты и эффективности администрирования доходов бюджета, полученных в 2021-2022 годах от использования муниципального имущества в виде платы за наем муниципального жилищного фонда;

- проверку законности и результативности использования бюджетных средств, направленных в 2022 году на реализацию регионального проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры Кировской области»;

- проверку законности и эффективности использования субсидии, выделенной из бюджета муниципального образования «Город Киров» в 2020-2022 годах Кировской областной организации Всероссийской общественной организации ветеранов (пенсионеров) войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов;

- проверку законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных в 2021-2022 годах и истекшем периоде 2023 года муниципальному казенному учреждению «Управление дорожной и парковой инфраструктуры города Кирова», и муниципального имущества;

- анализ финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества «Гордормостстрой» за 2021-2022 годы и истекший период 2023 года;

- проверку законности и эффективности использования муниципального имущества;

¹¹⁵ План утвержден распоряжением председателя Контрольно-счетной палаты города Кирова от 23 декабря 2022 г. № 44.

- проверку законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных в 2021-2022 годах и истекшем периоде 2023 года муниципальному бюджетному общеобразовательному учреждению «Средняя общеобразовательная школа № 42» города Кирова, и муниципального имущества;

- проверку законности и эффективности использования субсидии, выделенной из бюджета муниципального образования «Город Киров» в 2021-2022 годах и истекшем периоде 2023 года социально ориентированным некоммерческим общественным организациям, осуществляющим деятельность по профилактике социально опасных форм поведения граждан;

- проверку законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных в 2021-2022 годах на реализацию мероприятий муниципальной программы «Формирование современной городской среды муниципального образования «Город Киров» на 2018-2030 годы»;

- проверку законности и эффективности использования субсидии, выделенной из бюджета муниципального образования «Город Киров» в 2021-2022 годах и истекшем периоде 2023 года на реализацию проектов по развитию социальных инициатив, разработанных общественными объединениями или территориальными управлениями;

- анализ финансово-хозяйственной деятельности общества с ограниченной ответственностью магазин № 57 «Спорттовары» за 2021-2022 годы и истекший период 2023 года;

- проверку законности и эффективности использования муниципального имущества;

- проверку использования бюджетных средств, выделенных из бюджета муниципального образования «Город Киров» на организацию и осуществление пассажирских перевозок в 2021-2022 годах и истекшем периоде 2023 года;

- проверку законности и эффективности использования бюджетных средств, выделенных в 2022-2023 годах муниципальному автономному учреждению «Спортивная школа № 5» города Кирова и муниципальному

бюджетному учреждению «Спортивная школа олимпийского резерва № 8» города Кирова на закупку и монтаж оборудования для создания «умной» спортивной площадки;

- проверку исполнения представлений Контрольно-счетной палаты города Кирова и другие¹¹⁶.

Стоит отметить, что основным полномочием любого муниципального контрольно-счетного органа является внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета, что является обязательным элементом муниципального бюджетного процесса. Так, в соответствии с планом проверок контрольно-счетной палаты города Орла на 1-й квартал 2023 года (протокол № 27 от 30 декабря 2022 года) запланирована внешняя проверка бюджетной отчётности Администрации города Орла за 2022 год и внешняя проверка бюджетной отчётности Орловского городского Совета народных депутатов за 2022 год¹¹⁷.

При этом следует понимать, что муниципальный финансовый контроль все же является *самостоятельным (обособленным) видом муниципального контроля*, так как направлен на выполнение контрольных полномочий внутри самого муниципального образования, а также в отношении подведомственных муниципальным органам власти учреждений при взаимодействии с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации¹¹⁸.

С точки зрения теории, муниципальный финансовый контроль, в отличие от регионального, относится к так называемому негосударственному контролю

¹¹⁶ См., подробнее: <https://ksp.mo-kirov.ru/activities/plans/>

¹¹⁷ Официальный сайт Контрольно-счетной палаты города Орла // ksporel.ru/pages/deyatelnost-palaty/plany-raboty/p2023?nid=2838 (дата обращения 08.02.2023 год).

¹¹⁸ См., подробнее: Миронова С.М. Мордвинцев А.И., Поляков Д.С. Повышение роли контрольно-счетных органов муниципальных образований в рамках реформы местного самоуправления в России // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2022. № 1. С. 53-62; Миронова С.М. Мордвинцев А.И., Поляков Д.С. Роль органов внешнего муниципального финансового контроля в повышении эффективности управления на местном уровне // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2021. № 2. С. 53-63; Миронова С.М. Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук 2012. № 1 (18). С. 62-73; Миронова С.М. Совершенствование системы муниципального финансового контроля // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 4 (17). С. 86-96 и др.

(местное самоуправление не входит в систему государственной власти)¹¹⁹. Следовательно, можно сделать вывод, что в основе муниципального финансового контроля изначально заложено теоретическое противоречие. По содержанию муниципальный финансовый контроль ничем не отличается от государственного и фактически является его составной частью, но при этом выступает в качестве негосударственного образования¹²⁰. И как справедливо указывает в своем исследовании И.Б. Лагутин, «на современном этапе муниципальный бюджетный контроль не может полноценно развиваться без государственного участия. Важно также отметить, что по содержанию деятельности муниципальный бюджетный контроль значительно не отличается от государственного регионального бюджетного контроля. Более того, внешний бюджетный контроль на уровне муниципальных образований является важнейшим звеном, без которого невозможно создать единую, эффективно функционирующую систему общегосударственного бюджетного контроля»¹²¹.

Таким образом, муниципальный контроль можно разделить на *контроль за внутренними субъектами муниципальной системы со стороны специальных муниципальных органов*, а именно, как за субъектами внутри самой системы муниципального управления (за отдельными элементами этой системы (комитета, отделы, управления и т.д.), включая муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия данного муниципального образования), а также на *контроль со стороны муниципальных органов власти за внешними субъектами*, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования, но непосредственно не являющимися частью муниципальной системы управления.

В целом, можно согласиться с мнением Ю.Н. Старилова, о том, что виды, формы и методы деятельности органов власти «становятся более многообразными и тонкими, однако определяющей следует считать

¹¹⁹ Шлейников В.И. Инновационный подход к решению проблем муниципального финансового контроля // Вестник АКСОР, 2008 № 1. С.175.

¹²⁰ Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 371.

¹²¹ Там же. С. 370.

формирование системы государственного регулирования. Главными элементами деятельности органов исполнительной власти становятся: информация, прогноз, программирование, обеспечение единых условий хозяйствования для субъектов рыночных отношений, создание инфраструктуры и региональная политика, контроль и надзор»¹²².

А.В. Мелехин выделяет и специальные направления контроля в системе публичного управления: государственный контроль в сельском хозяйстве, государственный контроль в области транспорта, связи и информатизации, государственный контроль (надзор) в области использования и охраны природных ресурсов и т.д.¹²³. Однако вопрос определения критериев, по которым нужно четко определять виды муниципального контроля, в публично-правовой науке остается открытым. В этой связи, по мнению автора, важно брать за основу такой классификации действующую систему правового регулирования и полномочия муниципальных органов власти по осуществлению такого контроля.

К вопросу выделения видов контроля в России в настоящее время сохраняется традиционный подход, который еще в 1970-е гг. обобщенно определила М.С. Студеникина, предложив разделять контроль на внутренний и внешний и установив различие между ними: «...внутренний контроль ведется за органами одной системы, внешний – осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов»¹²⁴. По ее мнению, внутренний контроль – это составная, сопутствующая часть организационной, координационной и руководящей деятельности вышестоящих органов и должностных лиц, он «представляет собой существенный элемент руководства со стороны вышестоящих органов»¹²⁵.

В рамках данного исследования мы предлагаем следующую классификацию видов муниципального контроля.

¹²² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРАМ), 2002. С. 99.

¹²³ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. Подготовлен для системы КонсультантПлюс

¹²⁴ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. С. 15.

¹²⁵ Там же. С. 9.

Во-первых, в зависимости от содержания муниципального контроля, контроль можно разделить на *общий* (управленческий) контроль за структурными элементами муниципальной системы управления со стороны органов управления ими, а также на *специальный* контроль, осуществляемый по какому-либо конкретному направлению деятельности (бюджетный, санитарный, экологический и др.).

Во-вторых, в зависимости от формы его осуществления, контроль можно разделить на *внешний* контроль и *внутренний* контроль.

В-третьих, в зависимости от временного режима осуществления контрольных мероприятий, контроль можно разделить на *постоянный*, или систематический, и *временный*, или периодический.

В рамках данного исследования наиболее интересными представляются именно те виды муниципального контроля, которые реализуются *муниципальными органами власти в отношении внешних субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования.*

Важнейшим направлением такого контроля длительное время был контроль за предпринимательской деятельностью, осуществляемой на территории муниципального образования. На этом направлении, по мнению автора, стоит остановиться более подробно.

Важно отметить, что еще в начале 2020 года в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ был анонсирован новый этап в реформировании контрольно-надзорной деятельности в России. Завершится обозначенный этап должен был к 1 января 2021 года. Реформа охватывала 12 контрольно-надзорных органов (более 25 видов контроля), деятельность четырех федеральных органов исполнительной власти – Минэкономразвития, Минюста, Минкомсвязи и Минтруда, а также региональных органов власти¹²⁶.

¹²⁶ Куликов В. В России обновят законодательство в сфере контроля и надзора // rg.ru/2019/02/20/v-rossii-obnoviat-zakonodatelstvo-v-sfere-kontrolia-i-nadzora.html (дата обращения 31.03.2020)

Стоит отметить, что реформирование органов контроля и надзора в России началось почти сразу с момента правового оформления Российской Федерации как независимого государства. Таким образом, она продолжается уже более 30 лет. При этом важно понимать, что государственный и муниципальный контроль и надзор представляет собой *деятельность уполномоченных органов, целью которых является обеспечение реализации принятых в Российской Федерации нормативных правовых актов, регулирующих самые разные виды деятельности*. В связи с тем, что видов деятельности, подлежащих контролю и надзору со стороны государства достаточно много, то и специализированных и неспециализированных органов, наделенных полномочиями по осуществлению контроля и надзора, также достаточно.

В рамках данного исследования для нас важно четко определить, что формально структура контрольно-надзорной деятельности включает три основных блока:

- *контроль внутри системы публичного управления*, то есть одних государственных структур за другими государственными и муниципальными структурами;

- *контроль за действиями и деятельностью физических и юридических лиц* со стороны государственных органов (два первых вида можно встретить и в системе муниципального контроля);

- *общественный контроль*, то есть контроль со стороны граждан и общественных структур за деятельностью публичных органов власти, а также других физических и юридических лиц. Этот вид контроля, по мнению автора, требует отдельного научного рассмотрения в рамках правовых исследований.

Каждый из представленных блоков имеет свою правовую модель эволюции и развития.

Специфику государственного подхода к организации контроля и надзора в России, в том числе в сфере предпринимательства, можно проследить по Посланиям Президента РФ Федеральному Собранию в период с 2012 по 2020

годы. Так, в 2012 году было определено, что «Контроль – это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая «палочная» система»¹²⁷. Мы видим, что еще в 2012 году Президентом была поставлена задача изменить требования к показателям эффективности работы органов контроля и надзора, что указывает на реформирование не всей системы, а в большей части первого блока.

В 2013 году предложения коснулись уже второго блока, так было определено, что «по-прежнему чувствительная тема для предпринимателей – это избыточное внимание со стороны разного рода контролёров. Контрольная работа нужна, но работа по изменению принципов деятельности контрольно-надзорных структур должна быть продолжена». Кроме того, в 2013 году было дано поручение по третьему блоку – Президент попросил «сформировать правовую базу для такого гражданского участия», а «Общественную палату, Совет по правам человека, другие общественные и правозащитные организации активно включиться в подготовку проекта закона «Об общественном контроле»¹²⁸.

В 2014 году общий посыл Послания касался принципов организации контроля. Президент указал на необходимость «наконец, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля»¹²⁹ (в данном случае речь идет о втором блоке).

В 2015 году констатировалось, что «предприниматели пока не видят качественных подвижек в деятельности контрольных и надзорных ведомств. Все поручения на этот счёт давно и не единожды даны. Уж сколько мы говорим на этот счёт, всё сокращаем и сокращаем эти полномочия. Где-то сокращаем, они где-то опять вырастают. Целая армия контролёров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу. Это не значит, что контролировать

¹²⁷ Послание Федеральному Собранию 2012 года // kremlin.ru/events/president/news/17118 (дата обращения 04.04.2020).

¹²⁸ Послание Федеральному Собранию 2013 года // kremlin.ru/events/president/news/19825 (дата обращения 04.04.2020).

¹²⁹ Послание Федеральному Собранию 2014 года // kremlin.ru/events/president/news/47173 (дата обращения 04.04.2020).

не нужно. Конечно, надо контролировать»¹³⁰. Из данного высказывания мы можем сделать вывод, что поручения 2013 и 2014 исполнены не были.

В Послании 2016 года было определено, что «со следующего года кардинально повышается прозрачность проверок, в открытом доступе будут данные: кто, кого, как часто проверяет, какие результаты получены. Это даст возможность оперативно реагировать на злоупотребления, на каждый факт нарушения прав предпринимателей со стороны контролёров». Более того, «в работе контрольно-надзорных органов нужно ускорить внедрение подхода, основанного на оценке рисков, которые позволят существенно снизить число проверок, но повысят их результативность. Добавлю, что надзорные органы должны заниматься не только выявлением нарушений, но и профилактикой, не формально, а содержательно, и – это очень важно – оказывать консультативную помощь предпринимателям, особенно тем, кто только начинает своё дело»¹³¹.

В 2017 году в Послании Президентом была поднята еще одна важная тема. «Количество разного рода проверок формально вроде бы снижается, но в ходе встреч с бизнесом мы слышим, что коренных изменений пока не происходит. Нужно сделать так, чтобы появление контролёров на предприятиях стало исключением. Это оправданно только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля. В течение двух лет необходимо перевести всю систему контроля и надзора на риск-ориентированный подход. Напомню, законодательная база для этого сформирована»¹³².

Таким образом, мы видим, что в большей степени претензии Президента к системе контроля и надзора в России касались именно контроля со стороны государства за деятельностью юридических лиц и предпринимателей (хозяйствующих субъектов), на что он постоянно обращал внимание.

¹³⁰ Послание Федеральному Собранию 2015 года // kremlin.ru/events/president/news/50864 (дата обращения 04.04.2020).

¹³¹ Послание Федеральному Собранию 2016 года // kremlin.ru/events/president/news/53379 (дата обращения 04.04.2020).

¹³² Послание Федеральному Собранию 2017 года // kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения 04.04.2020).

Противоречие в этой части заключается в том, что очень сложно определить баланс между наличием минимального контроля с целью защиты прав граждан и злоупотреблением контрольными полномочиями государства в отношении хозяйствующих субъектов.

Более того, важно понимать, что система контрольно-надзорной деятельности, формировавшаяся в России с начала 90-х годов и действующая по настоящее время, за исключением небольшой части контрольных органов, корнями своими уходит к советскому времени. По сути, большая часть действующий органов контроля была создана на базе аналогичных советских органов, а некоторые сохранились почти неизменными. В течение 30 лет происходила передача полномочий от органа к органу, менялась нормативная правовая база, организационная структура, но на практике кардинальных изменений не происходило, так как осуществляли этот контроль должностные лица, начавшие свою трудовую деятельность еще в СССР. Более того, даже при имеющей место ротации кадров приходящие сотрудники перенимали опыт у старших коллег, их подходы и методики работы.

Также стоит отметить, что контроль и надзор со стороны государства за хозяйствующими субъектами отличается от контроля над государственными органами и структурами не просто законодательно, но и идеологически. С советских времен у нас в стране существует умеренно-негативное отношение к отдельным сферам коммерческой деятельности, таким как, например, торговля товарами (их перепродажа). В СССР такая деятельность считалась спекуляцией и была запрещена, а люди, которые ей занимались, привлекались, в том числе, к уголовной ответственности. В 90-е годы все кардинально изменилось, торговля стала не просто законной деятельностью, но и драйвером развития современной российской экономики. Однако при этом у значительной части населения отношение к указанной деятельности оставалось по-прежнему негативным, что распространялось и на должностных лиц контрольных органов. Более того, начиная с 90-х годов органами государственной и муниципальной власти малое и среднее предпринимательство рассматривалось как среда для получения

незаконных доходов. Инструментом получения таких доходов часто выступал институт контроля.

Несомненно, советский опыт в контрольно-надзорной деятельности может положительно использоваться применительно к первому блоку контрольных отношений, но при этом он практически не подходит для современной рыночной экономики, на которую перешла Российская Федерация в начале 90-х годов. Именно это и объясняет достаточно сложный и долгий переход на новые формы контроля и надзора. При этом государство не хочет полностью провести либерализацию указанных во втором блоке отношений. Более того, только в 2017 году вступил в силу запрет проводить проверки, предписанные требованиями исполнительных органов СССР и РСФСР¹³³.

Стоит отметить, что в декабре 2019 года в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹³⁴, разработанный Минэкономразвития России в рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утверждённого Председателем Правительства РФ¹³⁵. Законопроект был внесен с целью регулирования отношений, связанных с организацией и осуществлением государственного и муниципального контроля и предусматривал:

- 1) закрепление прав и обязанностей всех ключевых участников контрольно-надзорной деятельности;
- 2) установление процессуальных основ осуществления государственного и муниципального контроля; расширение перечня видов контрольно-надзорных мероприятий (проверка, выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд);

¹³³ Куликов В. В России обновят законодательство в сфере контроля и надзора // rg.ru/2019/02/20/v-rossii-obnoviat-zakonodatelstvo-v-sfere-kontrolya-i-nadzora.html (дата обращения 31.03.2020).

¹³⁴ Распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2019 года №2861-р.

¹³⁵ Правительство внесло в Госдуму законопроект о совершенствовании механизма государственного и муниципального контроля // m.government.ru/activities/38495/ (дата обращения 02.12.2019)

- 3) закрепление для каждого вида контрольно-надзорных мероприятий допустимых действий контрольно-надзорного органа;
- 4) установление процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- 5) закрепление показателей результативности;
- 6) определение основных понятий и порядка правового регулирования систем управления рисками при проведении государственного и муниципального контроля;
- 7) обязательность проведения профилактических мероприятий¹³⁶.

Законопроект также определяет все направления контрольно-надзорной деятельности, их выделяется 35. От контроля в оперативно-розыскных мероприятиях до федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций¹³⁷. В настоящее время указанный законопроект принят и вступил в законную силу.

Также изменения внесены в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В 2014 году в указанный закон была добавлена статья 13.3., которой устанавливается обязательное требование по созданию единого реестра проверок при проведении государственного и муниципального контроля и перечень сведений, включаемых в этот реестр, которые подлежат размещению на специализированном сайте в форме открытых данных. Кроме того, статьей 15 данного закона устанавливаются ограничения при проведении проверок, а именно запрещается требовать от подконтрольных лиц предоставления документов, которые находятся в распоряжении этого контрольного органа, а при проведении плановых выездных проверок – требовать предоставления документов, находящихся также в распоряжении других органов

¹³⁶ См., подробнее: проект Федерального закона № 850621-7 «О государственном (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Законопроект № 850621-7) // sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7 (дата обращения 05.04.2020).

¹³⁷ См., там же.

государственного или муниципального контроля. Данное ограничение было установлено в 2016 году.

Однако на практике это не всегда применяется. В качестве примера можно привести дело № А40-181495/18-20-4297 Арбитражного суда города Москвы¹³⁸. 10 ноября 2017 года компания обратилась с заявлением в лицензирующий орган (Департамент) на выдачу лицензии на торговлю алкоголем и заплатила государственную пошлину 325 тыс. руб. Лицензирующий орган в выдаче лицензии отказал, сославшись на долг компании перед бюджетом в размере 200 тыс. руб. Компания утверждала, что указанные денежные средства она оплатила до того, как подала документы на лицензию и предоставила в суд налоговую справку, согласно которой на 10 ноября 2017 года у компании не было никакой задолженности по налогам. Проблема заключалась в том, что в процессе проведения проверки в порядке межведомственного взаимодействия ФНС предоставила лицензионному органу (Департаменту) недостоверную (ошибочную) информацию, что повлекло нарушение прав коммерческой организации. В суд компания обратилась с целью возврата уплаченной государственной пошлины, но судом в удовлетворении исковых требований было отказано, все остальные суды, включая ВС РФ, оставили решение без изменений.

Таким образом, можно сделать вывод, что начиная с 2012 года в России проводится реформа контрольно-надзорной деятельности в основном в отношении контроля за хозяйствующими субъектами, цель которой заключается *в создании прозрачной системы контроля, упрощении контрольных процедур, уменьшение количества проверок, сокращении документооборота*. Однако на практике упрощение процедур не всегда происходит, а нарушение прав коммерческих организаций по-прежнему имеет место.

¹³⁸ См., подробнее: Резолютивная часть решения от 14 декабря 2018 г. по делу № А40-181495/2018 // sudact.ru/arbitral/doc/XFdYNoJ6XKdW/ (дата обращения 05.04.2020)

В рамках проводимой в настоящее время в России реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья граждан перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей эффективности государственного и муниципального контроля должно стать *не количество проведенных контрольных мероприятий, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса*. Система оценки результативности и эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена, необходимо перейти от существующей «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрении профилактики, риск-ориентированного подхода, элементов дистанционного мониторинга и цифровизации в работе контрольных (надзорных) органов¹³⁹.

В рамках данного исследования наибольший интерес представляет изучение того, как в контексте проводимой реформы изменятся виды и формы муниципального контроля.

При этом важно понимать, что муниципальный контроль в настоящее время выступает важнейшей частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни, как земельные отношения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого и среднего бизнеса и др. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан, что и определило те виды муниципального контроля, которые остались в ведении органов местного самоуправления в связи с проведением ее реформы.

В целом можно заключить, что с 1 июля 2022 года в ведении органов местного самоуправления осталось семь видов муниципального контроля. Три вида контроля исключены из ведения местных властей. Связано это с тем, что законодатель привел положениям других федеральных (специальных) законов о

¹³⁹ См., подробнее: Пахомов А.В. Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования // Ассоциация совет муниципальных образований Хабаровского края www.cmokhv.ru/materials/mat20200930-m/ (дата обращения 05.06.2023).

видах контроля к соответствию с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Одной из проблем муниципального контроля было непонимание его видов, осуществляемых в разных регионах и муниципалитетах. Это размывало ответственность органов власти и, как следствие, снижало его эффективность.

При этом неопределенность в полномочиях позволяла органам прокуратуры оказывать необоснованное давление на органы местной власти, заставляя их контролировать сферы, которые не относятся к их компетенции. Так, например, ст. 5 Федерального закона от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» предусматривает контроль органов местного самоуправления в сфере недр, хотя данные полномочия не относятся к вопросам местного значения по Федеральному закону № 131-ФЗ. Но прокуратура часто настаивала на принятии правовых актов и осуществлении муниципального контроля в этой сфере на основании правовых актов органов местного самоуправления, что требовало дополнительных расходов местного бюджета.

Также из ведения органов местного самоуправления исключены еще два вида контроля – контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции и контроль в области торговой деятельности.

Итак, какие же виды контроля остались в ведении органов местного самоуправления?

1. *Муниципальный контроль в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий.* Так, в соответствии со ст. 33 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (п. 27 ч.1 ст. 14, п. 22 ч. 1 ст. 15, п. 30 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ) соблюдение на особо охраняемых природных территориях местного значения: режима таких территорий; особого правового режима использования земельных участков, водных объектов, природных ресурсов, расположенных в

границах особо охраняемых природных территорий; режима охранных зон особо охраняемых природных территорий

2. *Муниципальный контроль в сфере благоустройства.* Данный контроль определяется п. 16 ст. 15.1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181ФЗ «О социальной защите инвалидов...» (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ) и регулирует соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования, требований к обеспечению доступности для инвалидов инфраструктурных объектов и предоставляемых услуг.

3. *Муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве.* Ст. 3.1 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...» (п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Они предусматривают соблюдение обязательных требований, установленных в отношении регулярных перевозок по муниципальным маршрутам, а также в отношении автодорог местного значения: к эксплуатации объектов дорожного сервиса в полосах отвода, в придорожных полосах; осуществлению работ по капремонту, ремонту и содержанию автодорог общего пользования и искусственных сооружений на них

4. *Муниципальный земельный контроль.* Ст. 72 Земельного кодекса (п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 35 ч. 1 ст. 15, п. 26 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). В данном случае речь идет о соблюдении обязательных требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. По итогам проверки инспектор вправе составить акт и направить его копию в орган государственного земельного надзора. Последний примет решение и сообщит о нем в орган муниципального контроля.

5. *Муниципальный жилищный контроль.* Ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). В данном случае речь идет о контроле за соблюдением требований в отношении

муниципального жилищного фонда: к использованию и сохранности жилищного фонда; формированию фондов капитального ремонта; созданию и деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые занимаются управлением многоквартирным домом, содержанием и ремонтом общего имущества в нем; предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений. Инспекторы контролируют соблюдение правил изменения платы за содержание жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме, правил предоставления коммунальных услуг и т. д.

6. *Муниципальный лесной контроль.* Ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации (п. 32 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 15, п. 38 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение требований в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.

7. *Муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения.* Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (п. 4.1 ч. 1 ст. 14, п. 4.1 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение организацией в процессе строительства, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения.

Также муниципальный контроль можно классифицировать по другим основаниям. Так, например, его можно разделять на плановый (систематический) и выборочный. Стоит отметить, *выборочный контроль* остается в законодательстве и представляет собой *инструментальное обследование*. Его результаты оформляются не позднее 15 рабочих дней после получения данных обследования. Затем акт направляется контролируемому лицу с приложением результатов обследования. При наблюдении за соблюдением обязательных требований теперь можно использовать информацию из интернета, а также данные с фото- и видеокамер наблюдения. Если в ходе наблюдения выявлены факты или угроза причинения вреда, инспектор вправе принять одно из решений, установленных законом: о проведении внепланового контрольного мероприятия, об объявлении

предостережения, о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений.

Еще одним видом обследования является *выездное обследование*, в ходе которого, на общедоступных производственных объектах можно проводить осмотр, отбор проб или образцов, инструментальное обследование с применением видеозаписи, испытание, экспертизу. Ранее таких полномочий у органов муниципального контроля не было.

В соответствии со ст. 1 п. 4. Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» контроль делится на федеральный, региональный и муниципальный.

При этом «федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «региональный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации». Для данного исследования наиболее интересно определение понятия «муниципальный контроль». Указанным Законом установлено, что он осуществляется исключительно «в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»¹⁴⁰.

Таким образом, в настоящее время виды муниципального контроля, при сохранении традиционных подходов к классификации, все же находятся в процессе реформирования. На наш взгляд, в подобной ситуации правильнее

¹⁴⁰ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

применять классификацию видов муниципального контроля, основанную на субъектном, временном и содержательном подходе: в зависимости от содержания муниципального контроля его можно разделять на общий (управленческий) контроль за структурными элементами муниципальной системы управления со стороны органов управления ими и на специальный контроль, осуществляемый по какому-либо конкретному направлению деятельности; в зависимости от формы – на внешний и внутренний; в зависимости от временного режима осуществления контрольных мероприятий – на постоянный, или систематический, и временный, или периодический.

Также муниципальный контроль необходимо разделять на контроль за внутренними субъектами муниципальной системы со стороны специальных муниципальных органов (за отдельными элементами этой системы (комитетами, отделами, управлениями и т.д.), включая муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия данного муниципального образования) и на контроль со стороны муниципальных органов власти за внешними субъектами, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования, но непосредственно не являющимися частью муниципальной системы управления.

Глава 2.

Развитие правового обеспечения муниципального контроля в системе местного самоуправления Российской Федерации

2.1. Становление, развитие и правовое оформление муниципального контроля в Российской Федерации

Юридическая природа местного самоуправления как общественно-политического института и формы народовластия характеризуются совокупностью сущностных признаков, позволяющих выделить его в отдельный уровень публичной власти, имеющий собственные правовую, организационно-функциональную, территориальную, экономическую основы.

К таковым следует отнести:

- 1) автономию (обособленность) муниципалитетов или отсутствие соподчинения между ними;
- 2) наличие собственной юрисдикции (круга дел по вопросам местного значения, вытекающих из повседневных потребностей жителей) и соответствующих ей материальных ресурсов;
- 3) самоорганизацию и инициативу местного населения, деятельность «под свою ответственность»;
- 4) учет мнения и интересов проживающего в пределах территории муниципального образования населения и его традиций;
- 5) наличие выборных органов и должностных лиц как представителей местных жителей.

Иными словами, эффективное местное самоуправление – это возникшая на исторических источниках и формах, обоснованная в теории публичного управления система вышеуказанных признаков, реализованная на практике в рамках механизма правового регулирования в его динамическом выражении. При этом критерием эффективности, с одной стороны, и элементом самоуправленческой деятельности публично-правовых (муниципальных)

образований, с другой, является качественное функционирование структур внутреннего контроля, состояние которых зависит, в том числе, от конкретного периода развития местного сообщества.

Академик Л.А. Велихов, исследующий в начале советского периода основы городского хозяйства и управления, писал о правовых формах надзора в рамках функционирования местного уровня власти, которые в разных проявлениях могли применяться на тех или иных этапах становления контрольных функций.

Среди данных форм ученый выделяет те, которые исходят от центральных (государственных органов):

1) утверждение постановлений городских распорядительных органов со стороны вышестоящих коммунальных органов, а также центральной или местной государственной администрации;

2) утверждение свыше должностных лиц, избираемых самоуправлением (мэра, бургомистра, городского головы);

3) назначение со стороны администрации городских должностных лиц, находящихся в дисциплинарной зависимости от бюрократического порядка;

4) досрочный роспуск выборных органов муниципалитета со стороны правительства¹⁴¹.

На наш взгляд, выводы указанного автора о видах контроля за деятельностью городских органов, которые касаются местной в функционально-территориальном смысле деятельности и направлены на укрепление законности и целесообразности решений муниципальных органов, имеют отношение к теме настоящего исследования. К таким видам контрольных полномочий относятся право инстанций, утверждающих бюджет, вносить ассигновки на покрытие обязательных расходов, не сделанные распорядительным органом; право надзирающего органа непосредственного выполнения обязательных для исполнения актов, от выполнения которых

¹⁴¹ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства (по изданию Государственного издательства 1928 г., М.-Л.). М.: Наука. 1996. С. 301.

распорядительные органы уклоняются; право назначать правительственного комиссара для приведения дел в порядок.

Вышеизложенные рассуждения касаются как внешних форм контроля за местными вопросами, так и внутренних способов воздействия на работу территориального сообщества со стороны уполномоченных ведомств. Если теория вопроса контрольных полномочий и принципов их осуществления в муниципальной сфере рассматривается в достаточном объеме в первой главе настоящей диссертации, то особенности формирования правовых основ муниципального контроля, этапы становления – задача данного аспекта исследования.

В своей научной работе О.В. Пашков выделяет три условных периода в ранней истории местного контроля:

- «кормление» (управление через наместников и волостелей) – до середины XVI в.;
- земское и губное управление (самоуправление) – вторая половина XVI-начало XVII в.;
- приказное-воеводское управление в сочетании с традиционным местным самоуправлением – с начала до второй половины XVII века¹⁴².

Данные структуры применяли негосударственный внутренний контроль, постепенно с развитием централизации, трансформируясь в правительственные (ведомственные) контрольно-надзорные органы.

Наместники и волостели ведали административными, финансовыми, полицейскими и судебными делами, за что получали «корм» с населения. В первой половине XVI в. в Москве появились «кормленные дьяки» – чиновники, контролировавшие деятельность кормленщиков. Как предполагает П.А. Садиков, обосновывая контрольные функции последних, «чети» или «четверти» – приказные органы центрально-областного финансового управления выросли из ведомств кормленных дьяков через осложнение их

¹⁴² Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С.11.

обязанностей при переводе подчиненных им городов на «самоуправление». Автор отмечает, что таких должностных лиц было несколько в центральном управлении московского государства¹⁴³.

Контрольные функции по Судебнику 1497 года осуществляли также представители местной администрации (дворский, староста), следившие за землеустройством, выполнением феодальных повинностей и присутствовавшие при осуществлении суда наместников и волостелей¹⁴⁴. В разбирательстве участвовали и «лучшие люди» как представители общественности, которые контролировали суд кормленщиков, ограничивая их произвол¹⁴⁵. Систему кормления, права и обязанности кормленщиков регулировала великокняжеская власть в специальных грамотах. В конце XV века власть кормленщиков была ограничена выборной администрацией из дворян и состоятельных торговцев¹⁴⁶.

В XVI веке город становится значительным торгово-промышленным центром с гостиными дворами, лавками. Страна покрывается мелкими рынками, объединявшими свои округа. Постепенно формируются экономические связи как с соседними, так и с отдаленными районами. В очерке С.А. Князькова отмечается различие в потенциале городов в зависимости от расположения к границе: околomosковские и северо-западные имели торгово-промышленный характер, а их жители занимались в основном различными промыслами; города «юга» были крепостями и населялись военным людом, а города севера носили земледельческий характер¹⁴⁷. Поэтому сборы с посадского (городского) населения увеличивались пропорционально статусу его категории – «люди лучшие, средние и младшие» (по сравнительной характеристике их капитала). К середине XVI в. городское население становится плательщиком государственных налогов, а его верхний, «лучший»,

¹⁴³ Садиков П.А. Очерки по истории опричнины; Акад. наук СССР, Ин-т истории (Ленинградское отд-ние). Москва; Ленинград: Изд-во Акад. наук СССР. 1950. С. 244-245.

¹⁴⁴ Историческая форма современного института общественного контроля в органах местного самоуправления.

¹⁴⁵ Судебник 1497 года [Электронный ресурс] URL: http://russiahistory.ru/download/library/istochniki/1073675_17929_sudebnik_1497_goda.pdf (дата обращения: 11.02.2023).

¹⁴⁶ История государства и права России: учеб./В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев / под ред. Ю.П. Титова. ТК: Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 72.

¹⁴⁷ Князьков С.А. Царь Иван Грозный и его время. М., 1900. С. 56-57.

слой (купечество) получает ряд иммунитетов и привилегий (например, посещение иностранных государств). Последняя категория также контролировала сбор в городе некоторых частей казенного дохода.

В XVII веке Соборным положением 1649 года был введен институт губных старост (выборных из дворян), целовальников (выборных из крестьян, посадских) и воевод. Наказная память регламентировала воеводе принять город, описать наряд (вооружение), хлеб, переписать служилых и жилецких людей, о чем прислать сведения в Разрядный приказ¹⁴⁸. Иными словами, контрольные функции воеводы распространялись на полицейскую, финансовую и военно-административную сферу. Местными сборами заведовали земские камериры, в ведение которых находились земские комиссары (выборные комиссары – с 1724 года). Функции их состояли в надзоре за правильным исполнением рекрутской, постоянной и других повинностей, в принятии некоторых полицейских мер.

Указом от 18 декабря 1708 года «Об учреждении губерний и о росписи к ним городов» создавались 8 губерний, в 1719 году – 11 губерний, которые делились на провинции и дискрипты. Губернию возглавлял губернатор (генерал-губернатор), ведавший всеми вопросами управления на местах. Должностными лицами финансового контроля и сбора были обер-комиссар, обер-провиантмейстер, обер-инспектор. Крупные города губерний обладали отдельной городской администрацией – магистратами. Они осуществляли финансовые полномочия, раскладывали и собирали государственные сборы и пошлины, заботились о благоустройстве, осуществляли судебную власть в отношении горожан.

Действовали также провинциальные фискалы, которые сообщали губернатору о выявленных нарушениях (взяточничестве, казнокрадстве, вреде государственному интересу, делах по вымороченному имуществу). При «открытии» дела эти чиновники налагали взыскания в виде штрафа, одна

¹⁴⁸ Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 210. Опись 24. Разрядный приказ. Д. 88. Л. 1-2.

половина которого направлялась в казну, а другая – распределялась между «виновником открытия» нижестоящими и вышестоящими фискалами¹⁴⁹. Вышестоящие фискалы объезжали один раз в год все города для ревизии городских фискалов. В мае 1719 года был издан Наказ земским (провинциал) фискалам, где сказано, что чин его «тяжел и ненавидим». Как указывает ряд исследователей, данная должность была непопулярной в бюрократической среде, а занимавшие ее лица нередко злоупотребляли своим положением¹⁵⁰.

Реформы местного управления Петра I оцениваются исследователями как громоздкие, приведшие к кадровой перегрузке и финансовому обременению народа. Позднее правительство сохранило, однако, должности губернатора и воеводы, а также некоторых должностных лиц при их канцеляриях. Указом 6 апреля 1727 года в малые города определялись воеводы для суда и наблюдения за сборами, которые их расходовали по ассигновкам. На пребывание воевод в должности влияла и поддержка местного населения (как пример учета мнения общественности в этот период).

Существенные изменения в системе управления и контроля на местах произошли с изданием Учреждения для управления губерниями в 1775 году. Децентрализация и дифференциация отдельных отраслей управления стали главным направлением местной реформы Екатерины II. Учреждением вводилась должность генерал-губернатора, которому вменялось осуществление функций общего надзора за исполнением законов, сбором налогов, податей, отправлением повинностей. Наряду с этим учреждались должности губернатора, губернского советника, вице-губернатора, губернского прокурора. Создавалась Казенная Палата, ведавшая казенными доходами и расходами, ревизией счетов, соляными делами и подрядами¹⁵¹. По областной реформе 1775 года в губерниях создавались приказы общественного призрения, которые включали в себя как институты поддержки, так и институты контроля. Однако,

¹⁴⁹ Выписки из Полного Собрания законов [К. Победоносцев]. Санкт-Петербург. 1895. С. 9-10.

¹⁵⁰ Сизиков М.И. История государства и права России с конца XVII до начала XIX века. М. Инфра-М., 1998. С. 23; Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII века до конца XVIII века: эволюция бюрократической системы. М.: «Российская политическая энциклопедия», 2007. С. 123

¹⁵¹ Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) (под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова). М., 2004. С. 331.

по выражению М.М. Сперанского, оценивающего эти учреждения, «губернские места не имеют местного надзора над собой, а звание генерал-губернатора колеблется между самовластием и послаблением»¹⁵².

Ряд контрольных функций в сфере обеспечения общественного порядка, состояния дорог, мостов, переправ и улиц, соблюдения в городах правил торговли, мер и весов, ценообразования на хлеб осуществляла Управа благочиния или полицейская, которая «власть далее того города, где определена, и того города предместия и слобод не распространяет»¹⁵³. (п. 73 Устава Благочиния или Полицейского от 8 апреля 1782 г.). Данный орган проверял законность деятельности различных городских обществ, товариществ, и то из них, что «общему добру вред, ущерб или убыток наносит, либо бесполезно, то подлежит уничтожению и запрещению» (п.65 Устава Благочиния)¹⁵⁴.

Элементами контрольных полномочий обладали сословные органы самоуправления – шестигласные думы (по числу имевшихся тогда шести разрядов городских обывателей), которые утверждали городской бюджет, наблюдали за прочностью публичных городских зданий, определяли статьи городских расходов. Однако свои функции шестигласные думы делили с правительственными учреждениями и часто действовали параллельно.

В XIX веке увеличилось число губерний и расширились полномочия губернатора в сфере контроля. В его компетенции входил надзор за полицией, тюрьмами, рекрутскими наборами, проведением социальных программ, благотворительной деятельностью. Губернатор курировал сбор налогов, ход выполнения натуральных повинностей, председательствовал при продаже откупов. Сами же губернаторы были фактические бесконтрольны, несмотря на существование формального контроля их деятельности со стороны высших

¹⁵² Цит. По А.Д. Градовский «Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России» / Собрание сочинений А. Д. Градовского. Т. 1. 1899. С. 313.

¹⁵³ Устав благочиния или полицейский от 08 апреля 1782 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собрание первое. 1649 - 1825 гг. / Под ред. М.М. Сперанского (в 45-и томах). СПб.: Тип II Отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 21. Ст. 15. 379.

¹⁵⁴ Там же.

государственных учреждений – Сената, МВД, Комитета Министров¹⁵⁵.

Губернское правление надзидало за исполнением законов, налагало меры взыскания к чиновникам за нерадение по службе. В 1837 году по Наказу губернаторам все места и лица губернского управления каждое по своей части подчинялось местному надзору руководителя губернии и высшему надзору своего центрального ведомства.

По мере развития новых сфер управления правительственный и общественный надзор оказался недостаточным. Как пишет С.К. Гогель, «законодатель, упорядочивая какое-либо новое местное дело, создавал и новый орган надзора в помощь губернатору для обеспечения законности управления и охраны прав отдельных обывателей и самоуправляющихся единиц»¹⁵⁶. Автор имеет в виду различные присутствия смешанного состава, например, губернское по земским и городским делам, которое могло устранять противоречия администрации и общественных земских элементов, заседала по жалобам-претензиям, например, о незаконном (неуравнительном) зачислении налогов в то или иное ведомство. Действовали также Губернские присутствия по квартирному налогу, по воинской повинности, оценочные комиссии, лесоохранительные комитеты и другие учреждения с административными обязанностями, связанными с наблюдением за правильным ходом решения местных дел.

Контрольная деятельность в губерниях в этот период была представлена следующими формами: сенатские ревизии, жандармское наблюдение, проверки министерств, надзор губернского прокурора, деятельность контрольных палат, ведомственный контроль губернатора. Основными принципами контроля были централизм, всеобщность, регулярность, систематичность, формализм в виде отчетов, донесений, рапортов. Как указывает Н.В. Чуб, «пространная формулировка в законе порядка проведения контрольных мероприятий в губернских присутственных местах, наличие «усмотрительного» начала в

¹⁵⁵ История государственного управления / Под ред. А.Н. Марковой. М.: «Закон и право». Изд. Объединение «Юнити». 1997. С. 162.

¹⁵⁶ Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. Книга. 4. Спб. С. 396-397.

деятельности проверяющих лиц не способствовали единообразию и результативности в применении названных форм контроля»¹⁵⁷.

Земские органы второй половины XIX века ведали вопросами местного хозяйства, но были поставлены под контроль правительственной администрации, который носил либо форму общего надзора за законностью принимавшихся земскими органами решений, либо форму прямого специального наблюдения и утверждения конкретных действий. Так, губернатор мог наложить вето на постановление земского органа. Сами распоряжения земских учреждений могли быть реализованы при посредстве налогово-фискальных органов государства¹⁵⁸. Органы городского самоуправления (городские дума и управа, возглавляемые городской головой) также зависели от государственных учреждений, как местных, так и центральных. В конце XIX века контроль администрации за органами местного самоуправления только усилился.

Революционные события в России начала XX века серьезно изменили всю систему публичного управления. После событий Февральской и Октябрьской революций первым важным нормативно-правовым актом, регулирующим основы осуществления государственного контроля, стал Декрет ВЦИК от 12.04.1919 «О государственном контроле». Государственный контроль как орган власти имел право осуществлять ближайшее наблюдение за деятельностью всех Народных Комиссариатов, их многочисленных территориальных отделов, а также всех прочих органов власти. Помимо этого, он был наделен правом осуществлять проверки вышеназванных органов с точки зрения достигнутых практических результатов. Государственный контроль должен был реализовывать мероприятия по привлечению должностных лиц к юридической ответственности вследствие совершения ими правонарушений и преступлений.

С 1920 по 1934 год Декретом ВЦИК от 08.02.1920 «О Рабоче-

¹⁵⁷ Чуб Н.В. Правовые формы осуществления контрольно-надзорной деятельности министерств как органов государственной власти России (из истории вопроса) // История государства и права. 2012. № 23. С. 22

¹⁵⁸ Исаев И.А. История государства и права России. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2005. С. 151.

Крестьянской Инспекции» контроль и надзор за исполнением советских законов на местном уровне осуществляла рабоче-крестьянская инспекция (РКИ). На Губернские Исполнительные Комитеты была возложена обязанность «обеспечить проведение инспекционной и ревизионной работы с учетом строгого соблюдения принципов независимости, полной объективности и отсутствия всякого давления изнутри и извне». Особенное внимание уделялось инструктированию и инспектированию в хозяйственных органах страны¹⁵⁹. В последующие годы РКИ координировала контрольную работу в различных ведомства, при этом на местном уровне деятельность подразделений данных органов была менее активна.

Параллельно с РКИ контрольно-надзорные функции осуществляли органы прокуратуры, действующие по Положению ВЦИК 1922 года в составе Наркомюста. Как указывает Камалова Г.Т., «реально возросла прокурорская власть в связи с передачей ей функций контроля за нормотворческой деятельностью исполкомов. Прокуратуре вменялось в обязанность следить за соответствием издаваемых местными органами постановлений, распоряжений действующим республиканским законам. Наиболее характерным проявлением данного направления были протесты государственной прокуратуры¹⁶⁰.

В советский период контрольные функции центральных и местных ведомств ориентировались на выполнение планов и показателей. С целью планирования хозяйства в 1921 г. в губерниях и уездных исполкомах создавались экономические советы или совещания (ЭКОСО) со своими плановыми комиссиями, в функции которых входили полномочия по руководству деятельностью местных хозяйственных органов, регулированию и согласованию их хозяйственных планов с задачами центральных органов¹⁶¹.

Для выполнения ревизий учреждений, не входящих в структуру

¹⁵⁹ Султанмуратов Д.Ю. Рабоче-крестьянская инспекция: правовые основы деятельности и особенности осуществления контрольно-ревизионной работы // Журнал. Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. Выпуск №12 (52). С. 252.

¹⁶⁰ Камалова Г.Т. Функции советской прокуратуры в период ее становления // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. [Электронный ресурс] //URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-sovetskoy-prokuratury-v-period-ee-stanovleni> (дата обращения 10.02. 2022).

¹⁶¹ Караев Р.Ш, Прокопович А.Е., Асиев Р.Ш, Полякова Э.И. Характерные черты становления и развития местного самоуправления в период советской власти // Вестник СевКавГТИ. 2015. Вып. 3 (22). С.131.

исполкома в этот период, на губернском уровне с 1918 года работал исполнительный комитет, в составе которого был создан специальный отдел государственного контроля, в том числе функционирующий в уездах. При этом, чтобы остановить злоупотребления местных властей, во всех назначенных ревизиях обязательно участвовали представители губернского исполкома. Ревизоры действовали на основании специальных мандатов за подписью председателя губернского исполнительного комитета. Отделы губернского исполнительного комитета состояли не только в его подчинении, но и соответствующего наркомата, что означало формирование принципа двойного подчинения на местном уровне¹⁶².

В дальнейшем новый блок нормативно-правовых актов в сфере местного управления продолжал расширять самостоятельность местных Советов, причем не только в хозяйственной, но и в политико-административной деятельности¹⁶³. В ведение местных Советов были переданы доходы от налоговых поступлений, а также определенных видов сборов. Созданные предпосылки для развития потенциала местного самоуправления в период новой экономической политики (НЭП) были упразднены на следующем этапе развития местного управления в период тоталитарного управления, а принятое в 1933 г. новое Положение «О городском Совете» окончательно оформило органы местной власти как нижнее звено органов государственной власти. Позднее Конституция 1936 года и Декрет о городских советах 1933 года, а также документы экономического и социального планирования наделили местные территориальные единицы чрезвычайно широкими конкретными полномочиями, но очень строго подчинили их иерархическому контролю со стороны высших органов власти вплоть до центрального правительства различных республик, а в некоторых

¹⁶² Письменов В.Н. Губернский исполнительный комитет в системе государственных органов в 20-е гг. прошлого века (на примере Курской губернии) // Сборник «Проблемы государственной службы и пути их решения на региональном уровне: Ученые записки. Курск: МУП «Курская городская типография», 2003. С. 94-95.

¹⁶³ Бойко А.Е., Чуб Н.В. Особенности городского самоуправления в годы новой экономической политики (1921-1928 гг.) В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития парламентаризма: российский и зарубежный опыт. Сборник научных статей. Юго-западный государственный университет; Редактор В.В. Коровин. 2015. С. 18.

случаях и Советского Союза¹⁶⁴. Депутаты Местных советов накануне Великой Отечественной войны находились под прямым контролем партийных структур, а деятельность исполкомов была подотчетна первым.

В этой связи С.А. Сайбулаева резюмирует: «Централизованная система местных органов Советского государства основывалась на многоуровневой ответственности (во многом формальной), зависимости от решений, принимаемых центром, подконтрольности нижестоящих органов вышестоящим и правомочии последних отменять акты, принятые нижестоящими Советами»¹⁶⁵.

В период 60-х гг. в СССР проходила экономическая реформа, одним из направлений которой было укрепление потенциала сельских территорий и хозяйства. Однако административные методы управления, идеология «партийности», стабильная централизация, в том числе в сфере ведомственного контроля, не позволили продолжить эффективное развитие малых территорий государства в данном направлении.

В 1978 году в Конституции РСФСР появился раздел 7 глава 17 «Местное самоуправление в РСФСР». Согласно Основному закону, оно должно осуществляться населением через соответствующие местные Советы народных депутатов. Данные органы признавались в тексте Конституции «главным звеном системы местного самоуправления»¹⁶⁶. За ними закреплялись полномочия по контролю за соблюдением законодательства расположенными на местной территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координация и контроль их деятельности в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. В этих целях из числа депутатов местные Советы могли формировать постоянные комиссии. При

¹⁶⁴ Бышков П.А. Муниципальный контроль в РФ: проблемы теории и практики. Дисс. д.ю.н. М. 2018. С. 109-110/ URL: file:///C:/Users/dom/Downloads/д.ю.н..pdf

¹⁶⁵ Сайбулаева С.А. Местное самоуправление в Российском государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 18.

¹⁶⁶ Конституция РСФСР 1978 года (с изм. от 24.05.1991). [Электронный ресурс] URL: // <https://k.rsfpr.su/1978/7.pdf> (дата обращения: 11.02.2023).

проверке актов нижестоящих Советов на соответствие законодательству. Местные Советы народных депутатов имели право их отмены. Соответствующему местному Совету народных депутатов и вышестоящим исполнительным и распорядительным органам была подотчетна местная администрация. Акты главы местной администрации, противоречащие законодательству, могли отменить Советы народных депутатов, вышестоящие исполнительно-распорядительные органы или суд. Контрольные функции принадлежали и выборным должностным лицам. В гл. 12 Конституции РСФСР 1978 года «Народный депутат» было сказано, что данное должностное лицо осуществляет контроль за работой государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, данный закон высшей юридической силы сохранил прямое подчинение и контроль в пределах полномочий, закрепленных за местным самоуправлением. Это, прежде всего, следует из текста статей о статусе местной администрации как исполнительно-распорядительного органа (гл. 18 Конституции РСФСР 1978 года). Однако на практике большинство местных органов власти не обладали принудительной силой, исполкомы не стали высшими органами власти на местах, а превратились в исполнительно-распорядительные органы по руководству хозяйственными и культурными делами. Эта система на практике дополнялась параллельно функционировавшей партийно-номенклатурной системой, которая зачастую подменяла Советы. У последних отсутствовало право установления административной ответственности¹⁶⁷.

Как мы видим, с 70-х годов в СССР правовая основа местного самоуправления содержала в целом декларативные нормы о самостоятельности местного самоуправления и местных советов, в том числе, их контрольных полномочий, которые на деле осуществляли вышестоящие государственные и партийные структуры. Стремление обеспечить реальный контроль за

¹⁶⁷ Беспалова Ю.М. Особенности развития местного самоуправления в Российском государстве в советский период [Электронный ресурс] URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v-rossiyskom-gosudarstve-v-sovetskiy-period> (дата обращения: 11.02.2023).

деятельностью исполнительных органов, местных предприятий и учреждений – ведущее направление реформы политической системы и территориального управления конца 80-х годов.

В 90-е годы XX века система местного самоуправления и ее контрольно-надзорные функции складывались под влиянием принципов сочетания местных и государственных интересов, самостоятельности и независимости, ответственности за решение вопросов местного значения, вытекающих из содержания нормы статьи 4 закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 года №1418-1. Этим нормативным актом провозглашалась ответственность Советов народных депутатов как координаторов системы местного самоуправления за решение вопросов местного значения.

Изучив текст данного нормативного акта, в настоящее время утратившего юридическую силу, можно выделить основные направления контрольной деятельности, которые были реализованы в рамках осуществления полномочий Советов. Так, из статьи 19 вытекает, что Советы депутатов образуют внебюджетные фонды, которые формируются из штрафов за нарушение различных видов деятельности местными предприятиями и организациями (например, торговой – необоснованная прибыль в связи с завышением цен на продукцию); природоохранного законодательства, санитарных норм и правил, нарушений за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов. В рамках контрольных полномочий в связи с выявлением административных правонарушений взимались соответствующие штрафы и направлялись указанные фонды.

В законе упоминаются также органы народного контроля (общественности), которые обладали правом налагать денежные начеты, однако, их источники и основания начисления закон не разъясняет, что мы расцениваем как достаточно широковещательное «полномочие», не имеющее точного содержания. Ст.19 также предусматривала такую форму финансового контроля со стороны Совета народных депутатов, как «проверки скрытых или

заниженных доходов предприятий (объединений), организаций и учреждений», 50 процентов которых зачисляются во внебюджетные фонды.

Иной формой контрольной деятельности по данному закону СССР можно назвать обязательное согласование с представительными органами (Советами) всеми предприятиями, организациями и учреждениями мероприятий в сфере экологии или демографии, а также тех, реализация которых может привести к последствиям, затрагивающим интересы населения конкретной территории.

Кроме того, действуя в сфере обеспечения законности, при выявлении нарушений прав и интересов граждан, проживающих на той или иной территории, Советы депутатов могли предъявлять в суд требования о признании недействительными актов, ставших основаниями данных нарушений, или приостанавливать действия оспариваемых актов органов местного самоуправления, предприятий (объединений), организаций и учреждений. При стихийных бедствиях, экологических катастрофах, эпидемиях, эпизоотиях, пожарах и нарушениях общественного порядка Советы как органы представительной власти могли осуществлять особые меры по обеспечению личной безопасности граждан, защите их прав и законных интересов, охране всех форм собственности и правопорядка, в установленных законом случаях принимать решения о введении административной ответственности.

Закон далее указывает, что ущерб, нанесенный в результате невыполнения решений органов местного самоуправления, предприятия (объединения), организации, учреждения и граждане, должны возместить в полном объеме. Также в статьях закона упоминаются убытки, которые может понести местное население, хозяйство или окружающая среда в результате незаконной деятельности виновных лиц.

Рассматриваемый закон 1990 года достаточно абстрактно выделял направления реализации муниципального контроля в качестве полномочий Советов народных депутатов. Структурно они также не имели подробного законодательного регулирования. Следовательно, вопрос о принадлежности

конкретных контрольных функций тем или иным подразделениям оставался открытым на данном этапе формирования правовых основ местного самоуправления.

По закону РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 года №1550-1 поселковые, сельские Советы в рамках контрольно-надзорной деятельности могли выносить решения о приостановлении строительства или эксплуатации объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на подведомственной Совету территории.

В условиях реформирования политико-правовой системы и зарождения института местного самоуправления в названном акте впервые упоминается контроль как важная функция муниципальной власти.

Так, к контрольным полномочиям поселковой, сельской администрации (исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления) в области сельского хозяйства, использования земли, охраны природы относится соблюдение природоохранительного законодательства, правил охоты, сбора дикорастущих растений, плодов, ягод (ст. 51 закона); в области строительства, транспорта, связи, жилищного хозяйства, коммунально-бытового обслуживания и торговли – контроль за работой транспортных предприятий и организаций на территории Совета, маршруты и графики движения транспорта, соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли (ст. 52 закона); в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан – контроль за соблюдением решений Советов (представительных органов) предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами; контроль работы участковых инспекторов милиции (ст. 54). Кроме того, в соответствии с указанным законом, Советы выступали в качестве субъекта административной юстиции – в пределах своей компетенции они могли налагать административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими правонарушения.

В финансовой и жилищно-коммунальной сфере контрольно-надзорные полномочия принадлежали высшему звену местного самоуправления –

районному совету, который был вправе отменять противоречащие законодательству решения нижестоящих местных Советов (например, утверждение отчетов об использовании внебюджетных и валютных фондов района; приостановление строительства или эксплуатации объектов на подведомственной территории в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм). Районная администрация осуществляла контроль за состоянием учета и отчетности предприятий и организаций, расположенных на территории района, а также проводила обязательные согласования с данными юридическими лицами планируемых ими проектов планов и мероприятий на предмет выявления последствий, затрагивающих интересы районного населения; контролировала правильность цен, тарифов, наценок и скидок (ст. 58), строительство и эксплуатацию сооружений водоснабжения, ирригационных и мелиоративных сооружений (ст. 60), соблюдение проектов и титульных списков строек, благоустройство производственных территорий (ст. 62). Практически те же функции (контроль строительства и эксплуатации сооружений водоснабжения, использования и охраны природных ресурсов, соблюдение утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства, проверка работы транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города и др.), согласно закону РСФСР 1991 года, и органы городского самоуправления.

В этот же период (начало и середина 90-х гг. XX века) началось формирование законодательства о муниципальном контроле, однако, процесс этот проходил несистемно¹⁶⁸. Подобное регулирование вносило неопределенность в муниципальную практику, нагружало местные органы на каждой территории дополнительным объемом полномочий, наряду с исполнительными и представительными (нормотворческими) функциями. Анализ контрольных полномочий органов, представленных в двухуровневой системе местного самоуправления (поселок-район), позволяет утверждать, что

¹⁶⁸ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 (249). С. 34-35.

они формулировались практически идентично, лишь осуществлялись на территории, подведомственной конкретному местному уровню.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» продолжил формирование правовой основы системы муниципального управления и контроля в России. Так, согласно этому нормативному акту, контроль за соблюдением уставов муниципальных образований, деятельностью муниципальных органов охраны общественного порядка, использованием земель на территории муниципального образования – относились к вопросам местного значения (статья 6).

В данный период развития институт местного самоуправления получил юридические гарантии финансовой самостоятельности и поддержки, провозглашенные Конституцией РФ 1993 года (ст. 12, 133). Существенной частью деятельности органов самоуправления стал контроль за исполнением местного бюджета, который, согласно тексту № 154-ФЗ, органами местного самоуправления осуществлялся самостоятельно. Иными словами, контрольная функция муниципального уровня власти по закону № 154-ФЗ могла быть реализована в отраслевом смысле в сфере земельных и финансовых правоотношений. В последующие годы были приняты еще целый ряд законов, затрагивающих институт местного самоуправления (№ 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25 сентября 1997 г.; № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» от 8 января 1998 г.;). Помимо этого 11 апреля 1998 г. Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления, а 15 октября 1999 г. Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶⁹.

Данные нормативные акты стали важными правовыми источниками, направленными на активизацию и поддержку потенциала местного

¹⁶⁹ Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2010. С.79.

самоуправления. Международный документ в виде вышеназванной Хартии, ставший частью правовой системы России, укрепил позиции данного института в системе властных структур отечественной государственности. Европейская хартия предусматривала административный контроль за органами местного самоуправления (ст. 8), который должен был обеспечивать соблюдение законности и конституционных принципов, а также провозглашала универсальный, на наш взгляд, принцип проведения контрольных мероприятий – соразмерность между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать.

Исследуя влияние Европейской Хартии на действующее российское законодательство по местному самоуправлению, О.Н. Валентик указывает на ее социальные приоритеты, которые характеризуются «еще и тем, что они предполагают возможность непосредственного контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления, за качеством и полнотой исполнения ими полномочий по вопросам местного значения»¹⁷⁰. Автор указывает на развитие общественного начала в муниципальной практике, активизацию инициативы населения в управлении делами территорий, в том числе, в сфере контроля.

Н.И. Дорохов отмечает, что с 2002 года, с началом административной реформы, в России был сделан акцент на устранение жестких подходов к организации публично-правового регулирования в различных сферах развития общества: имел место отказ от его излишней централизации, «жесткого администрирования», поощрялись самостоятельность и инициативность со стороны исполнительных органов местного управления и самоуправления¹⁷¹.

В 2003 году был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ, в 2009 году полностью

¹⁷⁰ О. Н. Валентик. Европейская Хартия и новый вектор муниципальной реформы в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2022. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-i-novyy-vektor-munitsipalnoy-reformy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 21.02.2023)

¹⁷¹ Дорохов Н.И. Реформа контрольно-надзорной деятельности как вектор трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2021. №4 (30). С. 26.

вступивший в юридическую силу. Он содержал иной подход к системе муниципального управления, круга местных вопросов, которые распределялись в зависимости от типологии территорий (муниципальных образований). В 2011 году в текст данного нормативного акта была включена статья 17.1. «Муниципальный контроль», где указывалось, что органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения. Кроме того, в статье отмечалось, что соответствующие виды контроля могут быть отнесены к полномочиям органов местного самоуправления федеральными законами.

Эта бланкетная норма появилась в связи с принятием иного федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который также содержал дефиницию «муниципальный контроль». Под последней в данном законе понималась 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, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Указанный закон №294-ФЗ также провозглашал следующие важнейшие принципы муниципального контроля: соответствие содержания проверок полномочиям органа муниципального контроля, их должностных лиц; недопустимость в отношении одного лица проверок исполнения одних и тех же

обязательных требований несколькими органами контроля; недопустимость взимания органами платы за проверочные мероприятия; открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется, и др.

Вместе с тем, в юридической литературе появились позиции ученых о коллизиях при регламентации сферы муниципального контроля рассматриваемым законом. Так, С.М. Зырянов, обращает внимание, что термин «муниципальный контроль» применен в Федеральном законе № 294-ФЗ в значении, который не соответствует отраслевому Федеральному закону № 131-ФЗ. Ученый поясняет, что субъекты муниципального контроля – органы местного самоуправления, среди которых, контрольно-ревизионный орган. Полномочия последнего – осуществление контроля за исполнением местного бюджета, порядком управления и распоряжения муниципальным имуществом, следовательно – это получатели бюджетных средств, то есть не все юридические лица и тем более, не индивидуальные предприниматели. То есть, резюмирует автор, виды муниципального (по признаку субъекта) контроля неоднородны по своему содержанию (контрольные органы; специализированные контрольные структурные подразделения администрации, представительные органы)¹⁷². С данным выводом солидарен П.А. Бышков, отмечающий, что все органы местной администрации, кроме организационных, выполняют контрольные функции. Следует не забывать и о представительном органе муниципалитета, который осуществляет внутренние контрольные функции. К тому же, в настоящее время функционируют специальные муниципальные органы, в работе которых контрольная функция является преобладающей, или вообще превалирует, в частности, контрольно-счетный орган¹⁷³.

Анализируя текст закона № 294, Л.А. Бурьлова указывает, что

¹⁷² Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Вестник Московского университета МВД России . 2009. № 10. С. 95-96

¹⁷³ Бышков П.А. Муниципальный контроль в РФ: проблемы теории и практики. Дисс. д.ю.н. М. 2018.. С. 109-110/ /URL: file://C:/Users/dom/Downloads/д.ю.н..pdf

муниципальный контроль может быть рассмотрен как вопрос местного значения и как способ реализации вопросов местного значения. Кроме собственно муниципального контроля органы местного самоуправления обязаны осуществлять контроль исполнения федерального законодательства по вопросам, не относящимся к вопросам местного значения¹⁷⁴. В связи с огромным массивом законодательства, примененного при реализации функций муниципального контроля, комплексностью полномочий на местах, автор отмечала необходимость исключить принятие законов, возлагающих на местное самоуправление обязанности по контролю исполнения государственных задач.

Таким образом, подходы к правовой регламентации сферы контроля и надзора формировались в разное время в зависимости от состояния политического устройства государства, структуры государственного аппарата, его целей и установок. Реформы управления меняли крен от централизации к децентрализации власти, затрагивая, в том числе систему контроля в местном самоуправлении. Неоднозначно выстраивалась в тот или иной историко-правовой период развития законодательства о местном самоуправлении цель контрольных мероприятий – от «устрашения» до профилактики. В настоящее время действующий федеральный закон № 131-ФЗ в части обеспечения контрольных функций муниципальной власти содержит лишь общие положения о них и регламентирует систему органов самоуправления, в том числе как субъектов контроля, частично реализующих в этой сфере свои полномочия. Детально же особенности и направления муниципального контроля реализуются в специальном законодательстве и подзаконных нормативных актах, также издаваемых на местном уровне.

¹⁷⁴ Бурылова Л.А. Муниципальный контроль: проблемы правового регулирования и реализации // Технологос. 2014. № 2. С. 2; С. 6.

2.2. Развитие местного самоуправления и муниципального контроля в период действия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Система местного самоуправления в России в настоящее время сформирована в рамках действующего федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ № 131). Данный закон принят в условиях проведения административной реформы, первый этап которой регулировался Указом Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.». Ведущими направлениями государственных преобразований стали, прежде всего, изменения в функциях федеральных структур, преобразование государственно-служебных отношений, унификация федерального и регионального законодательства. Последний аспект и определил смысл и содержание закона ФЗ № 131.

Как отмечает Н.С. Бондарь, комментирующий место данного федерального закона в системе источников муниципального права, «его положения фактически могут рассматриваться как вводящие презумпцию принадлежности государственных регулятивных полномочий в области местного самоуправления РФ в целом, а для субъектов РФ предполагается в этом случае своеобразный «разрешительный» режим нормотворчества в указанной сфере»¹⁷⁵. Данную позицию поддерживает Ю.В. Благов, указывающий, что «новый закон существенно урезал полномочия субъектов РФ по правовому регулированию местного самоуправления, стремясь решить максимально возможное число вопросов непосредственно в тексте данного нормативного акта»¹⁷⁶. Ученый продолжает, что «апофеозом процесса стала муниципальная реформа 2014-2016 гг., которая была направлена на централизацию и унификацию местного самоуправления, распространение

¹⁷⁵ Бондарь Н.С. Муниципальное право РФ: учебник для академического бакалавриата/ под. Ред. Н.С. Бондаря. 4 е изд., перераб. и доп. М. Издательство Юрайт, 2014. С. 91.

¹⁷⁶ Благов Ю.В. Местное самоуправление в РФ в условиях муниципально-правовой реформы: монография. М.: Проспект, 2017. С. 109-110.

одной организационной модели местного самоуправления на все средние крупные российские города, фактическое подчинение органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ как составному элементу единой системы органов государственной власти, на практическое полное «встраивание» органов местного самоуправления в систему органов государственной власти»¹⁷⁷.

Необходимо отметить, что ФЗ № 131 принят и действует в соответствии с конституционными положениями о местном самоуправлении, закрепленными, в главе 8 (статьи 130-133), главе 1 (статья 12). Исходя из смысла указанных норм Основного закона страны, местное самоуправление – деятельность населения муниципальных образований, осуществляемая непосредственно или через выборные органы, гарантированная Конституцией на всей территории РФ, направленная на решение вопросов местного значения. Анализ норм Конституции РФ и ФЗ № 131 дает возможность сформулировать ряд основных *принципов осуществления местного самоуправления* как его ведущих начал, определяющих юридическую природу данного правового института.

Для целей настоящего исследования важным представляется рассмотрение развития некоторых принципов организации и деятельности местного самоуправления, выявленных в рамках нормативного метода их изучения, в законодательстве о муниципальном контроле – системе правовых актов, регламентирующих эту существенную функцию в рамках муниципального управления.

Прежде всего, можно отметить принцип функциональной и организационной обособленности института местного самоуправления. («Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» – ст. 12 Конституции РФ). Вместе с тем, с недавних пор данный принцип сосуществует в юридической теории и практике с

¹⁷⁷ Благов Ю.В. Местное самоуправление в РФ в условиях муниципально-правовой реформы: монография. М.: Проспект, 2017. С. 39.

принципом единства системы публичной власти (ст. 132, ч. 3), который основан, в том числе, на взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти.

Как следует из смысла ст. 17.1 ФЗ № 131, органы местного самоуправления могут осуществлять контрольные полномочия, если на это указывает федеральное или региональное законодательство. То есть помимо «собственных» видов муниципального контроля, они следят за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации в указанной сфере. В этом, думается, заметно проявление принципа единства публичной власти, в рамках которой все управленческие уровни взаимодействуют и осуществляют эффективную совместную деятельность или «публичные функции» «в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», как того требует Конституция РФ.

В положениях нового закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ конституционные нормы о единстве системы публичной власти дополнительно находят свое отражение. По мнению Н.В. Чуб, это видно из содержания гл. 2 закона, предусматривающей общие для государственных и муниципальных контрольных (надзорных) органов принципы деятельности: законность и обоснованность; стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; недопустимость злоупотребления правом; соблюдение охраняемой законом тайны; открытость и доступность информации об организации контроля; оперативность при его осуществлении (ст. ст. 7-14). Выполнение контрольных мероприятий с соблюдением указанных принципов направлено на формирование единого подхода проверочных действий, построение целостного алгоритма публичных операций в рамках

предмета контроля¹⁷⁸.

Более того, в определенных сферах государственного и муниципального контроля исследователи видят их единство. Так, Д.Ц. Хобраков, характеризуя государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных правовых актов формулирует определение данных видов контроля как «деятельность уполномоченных органов и должностных лиц государственной власти, местного самоуправления по проверке соответствия муниципальных правовых актов, содержащих нормативные предписания, и их проектов совокупности предъявляемых к ним материально-правовых и процессуальных требований, а также принятию мер реагирования в целях устранения выявленных несоответствий».¹⁷⁹ Подобный подход еще раз подчеркивает единство правовой природы государственного и муниципального контроля, что в данном случае обусловлено также приоритетом обеспечения единого правового пространства и пониманием совокупности правовых актов муниципального и государственного уровней как единой системы¹⁸⁰.

С другой стороны, принцип единства публичной не отменяет принцип самостоятельности местного самоуправления, который выражается как в юридической возможности населения формировать выборный орган местного самоуправления и участвовать в решении локальных вопросов, так и в финансовой (наличие собственного местного бюджета) и компетенционной (функциональной) самостоятельности муниципалитетов как публично-правовых образований.

В этой связи, осуществление муниципальных видов контроля, которые относятся к определенным вопросам местного значения, реализуемые в рамках полномочий соответствующих органов (ст. 1 ч. 6 ФЗ № 248), являются

¹⁷⁸ Чуб Н.В. Конституционное единство публичной власти в аспекте совершенствования законодательства о государственном и муниципальном контроле. В сборнике научных трудов Юго-западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. Курск. 2021. С. 557.

¹⁷⁹ Хобраков Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 25-28.

¹⁸⁰ Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 6.

проявлением принципа самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти. Каждый вид муниципального контроля должен быть урегулирован актом муниципального уровня – Положением. В Законе № 294-ФЗ 2008 года – предшественнике закона 2020 года, - закреплено, что порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности (вида муниципального контроля) устанавливается муниципальными правовыми актами (ст. 2 п. 4). Иными словами, подразумевается принцип самостоятельности при регулировании контрольной функции муниципального образования в рамках местного нормотворчества. Ведь «юридическая роль нормативных правовых актов органов местного самоуправления проявляется в учреждении ими статуса муниципального образования, системы муниципальных органов, наделении этих органов собственными полномочиями»¹⁸¹. Итак, основные принципы местного самоуправления, получают свое выражение в законодательстве о муниципальном контроле и детализируются в виде организационно-правовых элементов в муниципальных актах.

Продолжая рассмотрение системы правового обеспечения местного самоуправления и муниципального контроля, отметим, что юридико-технический анализ изложения норм ФЗ № 131 выявил важную особенность – наличие дефиниционного подхода законодателя к его структуре. Присутствие статей с глоссарием – существенное преимущество закона, позволяющего на всех этапах применения документа правильно определить и истолковать его узловые категории (термины) и институты. При этом «определение понятия (термина) формулируется в тексте закона, прежде всего, для того, чтобы устранить неверную или неоднозначную интерпретацию данного понятия (термина) не вообще, а применительно к целям и предмету закона, области действительности, регулируемой данным законом (интерпретационная

¹⁸¹ Диветайкина Т.Е. Муниципальные правовые акты в системе нормативно-правовых актов // Социальные науки: social-economic sciences. 2015. № 6 (9). С. 110.

функция)»¹⁸².

В ст. 2 названного федерального закона «Основные термины и понятия» содержится правовая дефиниция «вопросы местного значения», включающая вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и данным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Как видим из определения, под местными вопросами понимается круг задач, которые органы местного самоуправления могут выполнять в рамках своих полномочий, определенных помимо федерального законодательства в уставах муниципальных образований. Исходя из смысла ст. 1 ФЗ № 131, закрепляющей понятие «местное самоуправление», решение указанных вопросов осуществляется населением исходя из его интересов с учетом исторических и иных местных традиций. Формы решения вопросов – прямая и представительская демократия. Иными словами, вопросы местного значения – необходимый элемент повседневной жизни населения муниципального образования и основная функция органов, формируемых на его территории.

В юридической литературе есть мнение, что иногда не легко разграничить, государственное или местное значение, имеют те или иные полномочия. Например, Н.Л. Пешин, анализируя Определение коллегии по гражданским делам Верховного суда от 26 мая 2003 года (до принятия и вступления в силу ФЗ № 131), указывает, что экологический контроль является одновременно и вопросом государственного и вопросом местного, и вопросом общественного значения. Анализируя нормы об охране окружающей среды, Верховный суд указал, что законом предусмотрен государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области окружающей среды. Возможность осуществления каждого из видов экологического контроля обусловлена пределами компетенции субъекта

¹⁸² Батюшкина М.В. Юридическое понятие и юридический термин: особенности соотношения и определений (на материале российских законов) // СибСкрипт. 2020. № 22(1).

контроля, порядком его проведения и не может зависеть исключительно от степени загрязнения и негативного воздействия этих объектов на окружающую среду или от их ведомственной принадлежности. Таким образом, осуществление государственными органами экологического контроля не лишает органы местного самоуправления права на осуществление муниципального экологического контроля на тех же объектах, находящихся на территории муниципального образования¹⁸³.

Отметим, что анализируемая норма ст. 64 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части осуществления муниципального экологического контроля действовала до 8 июля 2008 года. Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ пункт 2 статьи 64 были внесены изменения, связанные с упразднением этого вида контроля в области охраны окружающей среды. Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ статья 64 вовсе утратила силу. Актуальная редакция от 10.07.2023 года Федерального закона «Об охране окружающей среды» года устанавливает, что экологический контроль в РФ осуществляют органы двух уровней власти: государственный и региональный. То есть органы местного самоуправления в настоящее время не осуществляют данный вид контрольной деятельности, разве что им могут быть представлены для рассмотрения результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды. Муниципальный экологический контроль (в лице муниципальных инспекторов в области охраны окружающей среды), предусмотренный ст. 68.1 Закона об охране окружающей среды, был отменен. При этом закон уточняет в бланкетной норме, что организация и осуществление государственного экологического контроля (надзора) регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Подобные примеры двойственного статуса предметов ведения

¹⁸³ Пешин Н.П. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 149-150; 153.

(полномочий) не являются единичными. Уже в настоящее время сфера образования, здравоохранения (в части обеспечения доступности медицинской помощи в рамках конституционных поправок 2020 года – ведение местных органов), частично социального обеспечения, а до внесения конституционных поправок 2020 года – и сфера охраны общественного порядка, находятся в ведении и государственных, и местных органов. ФЗ № 131 предложил корректное решение: перечень вопросов местного значения определяется только Федеральным законом..., помимо такого детального перечня закон должен содержать четкие процедурные нормы, касающиеся передачи государственных полномочий¹⁸⁴. Думается, для эффективного правоприменения, в том числе в контрольной сфере, правильное распределение полномочий между уровнями публичной власти имеет существенное значение.

Как указывалось ранее, современное законодательство о местном самоуправлении регламентируют перечень вопросов местного значения, закрепляя за каждым типом муниципальных образований свою компетенцию. Согласно ст. 14, п. 4.1 ФЗ № 131, к вопросам местного значения городского поселения относятся осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; жилищного контроля; в сфере благоустройства; земельного контроля; контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; лесного контроля. В данной статье установлено, что муниципальные органы сельского поселения из перечисленных видов контроля осуществляет его только в сфере благоустройства. Остальные виды контроля в пределах сельского поселения реализуют органы соответствующего муниципального района. Однако законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними

¹⁸⁴ Пешин Н.П. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. С. 155.

уставом муниципального района и уставами сельских поселений за последними могут закрепляться также другие вопросы из числа предусмотренных в ст. 14 ч. 1, имеющих отношение к городскому поселению.

Например, Устав сельского поселения Боринский сельсовет Липецкого муниципального района Липецкой области, принятый 10.04.2020 года № 426, предусматривает в ст. 14, что «органы местного самоуправления сельского поселения 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 Липецкой области»¹⁸⁵.

При этом в ст. 11 данного Устава в числе 20-ти вопросов местного значения сельского поселения из известных видов муниципального контроля закреплен лишь контроль за соблюдением правил благоустройства территории. Но в ст. 13 этого же документа о полномочиях органов местного самоуправления в ряду других закреплена «организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов, помещения в которых составляют муниципальный жилищный фонд в границе сельского поселения».

По Федеральному закону от 23.11.2009 № 261-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» энергетическое обследование – сбор и обработка информации об использовании энергетических ресурсов в целях получения достоверной информации об объеме используемых энергетических ресурсов, о показателях энергетической эффективности, выявления возможностей энергосбережения и повышения энергетической эффективности с отражением полученных результатов в энергетическом паспорте. Нам представляется, что категория

¹⁸⁵ Устав сельского поселения Боринский сельсовет Липецкого муниципального района Липецкой области.

«организация проведения энергетического обследования многоквартирных домов» включает в себя, в том числе контрольные задачи, связанные с получением объективных данных об обследуемом объекте, входящим в состав муниципального имущества. Несмотря на закрепление в вышеуказанном законе нормы, что деятельность по проведению энергетического обследования вправе осуществлять только лица, являющиеся членами саморегулируемых организаций (некоммерческих) в области энергетического обследования, муниципальные образования отвечают за его своевременное и полное проведение. Законодательно установлено, если в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» саморегулируемой организацией было заключено с контрольным (надзорным) органом соглашение о признании результатов ее деятельности, в отношении такой саморегулируемой организации осуществляется *контроль за соблюдением условий* указанного соглашения.

Более того, в ст. 8 закона ФЗ № 261 «Полномочия органов местного самоуправления в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности» указана координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности *и контроль за их проведением муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями.*

Как видим на данном примере, функция муниципального контроля в поселениях сельского типа, представлена в разноаспектных проявлениях, связанных со сферами жизнедеятельности, напрямую не относящихся к предмету видового муниципального контроля, например жилищного, который и не предусмотрен в нормах вышеназванного устава сельского поселения.

Однако есть примеры других сельских поселений, в уставе которых закреплено большинство из известных видов муниципального контроля. Например, Окское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области. В статье 12 «вопросы местного значения» Устава,

опубликованном в редакции 2019 года, упоминается контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, в сфере благоустройства, лесной контроль, а также жилищный.

«Так, согласно положениям о проведении жилищного контроля на территории Рязанской области, выездные проверки должны проводиться раз в год, в рамках которых должны быть осмотрены крыши, подвалы, придомовые территории, общее состояние жилых домов, благоустройство территории, а также функционирование предоставления коммунальных услуг населению. Жилищный контроль должна осуществлять комиссия из 4 человек (*кадры администрации по данным официальной сайта – курсив наш*), которая также обязана составить акты проверки, однако в рамках контрольной деятельности необходимо проверить далеко не один дом, следовательно, на проведение контрольных мероприятий уходит несколько недель... Таким образом, возникает вопрос: как обеспечить функционирование администрации поселения и проведение контрольных мероприятий, если численность муниципальных служащих не позволяет реализовывать все полномочия одновременно? Безусловно, муниципальные образования наделены контрольными полномочиями, однако кадровый состав не везде позволяет их реализовывать и это является проблемой»¹⁸⁶.

Кроме того, на основании Раздела IX Правил по благоустройству, обеспечению чистоты и порядка на территории муниципального образования – Окское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области, Администрация сельского поселения осуществляют контроль в пределах своей компетенции за соблюдением физическими и юридическими лицами данных Правил. Текст акта состоит из 99 пунктов и содержит подробную регламентацию единых требований по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений, земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих

¹⁸⁶ Артамонова О. С. Муниципальный контроль: теория и практика реализации. В Сборнике: Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых, 7–8 апреля 2023 г., Москва : в 3 т. Т. 1. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2023. С. 182.

зданий и сооружений, определяющих перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения (включая освещение улиц, озеленение территорий, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм)¹⁸⁷.

Анализ документа позволяет предположить, что контрольная работа только в данном направлении требует как специальных знаний, так и временных затрат (обследование/установление состояния элемента благоустройства, анализ ситуации, принятие/вынесение решения). В реестре муниципального недвижимого имущества данного муниципалитета на 01.01.2023 г. числится 87 наименований объектов (земельные участки, квартиры, складские помещения, здания, сооружения и др.). Их содержание реализуется в рамках всех направлений муниципального контроля. Думается, в данном случае широкая регламентация контрольных функций в муниципальном образовании при малом составе должностных лиц не способствует ее эффективности.

Кроме того, нет унификации в количественной регламентации в уставах поселений сельского типа муниципально-контрольной деятельности (фиксируется в разных уставах как один, так четыре-пять видов), что влияет на общую работоспособность и качество решения иных вопросов местного значения: в одном случае это эффективная деятельность органов местного самоуправления, в другом же – работа трудновыполнима, а служащие администрации загружены. На данное обстоятельство, по нашему мнению, следует обратить внимание муниципальным образованиям, которые в настоящее время в рамках правового обеспечения контрольных полномочий вносят изменения в свои уставы, принимают положения о видах контроля в целях приведения их в соответствие с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

¹⁸⁷ Правила по благоустройству, обеспечению чистоты и порядка на территории муниципального образования Окское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области, утвержденные решением Совета депутатов Окского сельского поселения от 30 октября 2015 года № 115 (в редакции решений от 10.06.2016 № 138, от 10.02.2017 №21, от 15.08.2017 № 42, от 22.03.2019 № 71).

Органы муниципального района осуществляют предусмотренные законом ФЗ-№ 131 некоторые виды муниципального контроля вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (на транспорте, в области использования особо охраняемых природных территорий, лесной, земельный на межселенной территории) параллельно с контрольными функциями, которые они осуществляют, «обеспечивая» эти полномочия для сельских поселений, входящих в его состав.

Так, согласно Уставу Обоянского района Курской области от 6 декабря 2005 года (с изменениями и дополнениями) в границах сельских поселений района осуществляется муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве вне границ населенных пунктов; земельного контроля, в том числе, на межселенной территории; в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения; лесного контроля; жилищного контроля.

Все указанные виды контроля закреплены как полномочия Администрации Обоянского района Курской области, которая организует и осуществляет их на территории района, а также в этих целях разрабатывает и принимает Административный регламент осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

Рассмотрим реализацию данной функции в Обоянском муниципальном районе на примере контроля за состоянием (сохранностью) автомобильных дорог местного значения муниципального района – в границах сельских населенных пунктов района и вне границ населенных пунктов. Согласно Административному регламенту, ее исполнение возложено на отдел промышленности, строительства, транспорта, связи, ЖКХ, архитектуры и градостроительства Администрации Обоянского района. Для эффективного осуществления этого вида контроля структурное подразделение

взаимодействует с ОГИБДД ОМВД России по Обоянскому району Курской области; с районной прокуратурой, другими органами государственной власти и органами местного самоуправления, экспертными организациями, организациями, обеспечивающими сохранность автомобильных дорог, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.¹⁸⁸

Взаимодействие с правоохранительными органами необходимо, в частности, для оказания содействия в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению муниципального контроля, а также установления личности граждан, нарушающих требования законодательства об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Например, «на Госавтоинспекцию возлагаются обязанности по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, которыми устанавливаются требования к строительству дорог, к их эксплуатационному состоянию и т.д.»¹⁸⁹. Контролирующий орган районной администрации при выявлении нарушений сохранности местных автомобильных дорог имеет право направлять в соответствующие органы материалы для решения вопроса о привлечении лиц, нарушивших законодательство, к уголовной, административной, дисциплинарной и иной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно регламенту, проверка может быть проведена на основании специального акта местной администрации – распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя отдела, ответственного за данный вид контроля. Уточняется, что проводить проверку разрешается только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при

¹⁸⁸ Административный регламент исполнения Администрацией Обоянского района Курской области муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах Обоянского района». УТВЕРЖДЕН постановлением Администрации Обоянского района Курской области от 29.12.2020 № 58 [Электронный ресурс] //URL: http://oboyan.rkursk.ru/index.php?mun_obr=282&sub_menu_id=39994&num_str=1&id_mat=393249 (дата обращения: 14.07. 2023).

¹⁸⁹ Медведева Н.М., Свиридов А.В. Проблемы осуществления контроля за сохранностью автомобильных дорог в РФ // Экономика, управление, общество: история и современность. Материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2020. С. 405.

предъявлении служебных удостоверений. Проверяющее должностное лицо не может препятствовать руководителю, иному лицу или уполномоченному представителю подконтрольных лиц присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки. Превышать установленные сроки проведения проверки административный регламент не допускает.

Подконтрольные субъекты (юридические лица, индивидуальные предприниматели) вправе обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение их прав.

В рамках контроля за сохранностью автомобильных дорог соответствующий орган вправе истребовать следующие документы: правоустанавливающие на объекты, расположенные в границах полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог, и земельные участки, занимаемые ими; разрешение на строительство, в случаях строительства, реконструкции объектов дорожного сервиса, размещаемых в границах полосы отвода автомобильной дороги или в границах придорожных полос; согласие в письменной форме владельца автомобильной дороги на строительство, реконструкцию в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей; решения об установлении публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог, используемых в целях прокладки, переноса, переустройства инженерных коммуникаций, их эксплуатации, а также ряд других материалов, имеющих отношение к данному виду контроля в рассматриваемой сфере, в том числе учредительные документы подконтрольных лиц (устав, протоколы юридического лица, учредительный договор).

Результатом осуществления данного вида муниципального контроля является:

- акт проверки;
- предписание о прекращении нарушений обязательных требований, об устранении выявленных нарушений, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований в случае выявления нарушений.

Акт контрольного (надзорного) мероприятия, направляется в органы прокуратуры, если его проведение было с ними согласовано.

В случае необходимости получения информации о данной муниципальной услуге (при поступлении обращения к должностному лицу органа контроля) Административный регламент предписывает дать ответ обратившемуся лицу в течение 30 календарных дней со дня регистрации обращения почтовым отправлением или по электронной почте. Этими и другим способом посредством телефонной связи, закрепляется необходимость поддержания обратной связи с лицами, деятельность которых стала или может стать объектом контроля.

Отметим, что функция муниципального контроля в целом заключается в *своевременных* мерах должностных лиц по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований в определенной сфере. Это касается и рассматриваемого нами муниципального контроля в дорожной сфере.

В юридической литературе отмечается следующая проблема в данной сфере отношений. Как указывают Н.М. Медведева и А.В. Свиридов, нагрузка на дороги очень высока, что приводит к необходимости систематически наносить разметку, устранять ямы, выбоины и т.д. В итоге складывается ситуация, при которой у администрации муниципального образования имеется огромное количество дорог с высокой нагрузкой ввиду их ежедневного многократного использования, и ограниченное количество ресурсов на их содержание. Проблемой является то, что владелец дорог местного значения не

всегда знает о той или иной проблеме на конкретном участке дороги¹⁹⁰. Как мы выяснили из текста Административного регламента Обоянского района Курской области, обращение заинтересованных лиц в контролирующий орган, предположим, о необходимости срочного ремонта дороги местного значения, будет рассматриваться по общему правилу в течение 30 дней, а в некоторых случаях продлено еще на такой же срок.

Нам представляется обоснованным и аргументированным мнение вышеуказанных авторов (Н.М. Медведевой, А.В. Свиридова), связанное с сокращением срока ответа на обращения в рамках осуществления муниципальной контрольной функции. Ученые предлагают внести изменения в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», расширив перечень вопросов, обращения по которым будут рассматриваться в течение десяти рабочих дней со дня их регистрации. «Среди таких вопросов можно указать организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения; организацию и содержание мест захоронения и т.д. То есть речь идет о тех обращениях, в которых действительно содержатся вопросы, требующие оперативного решения. Кроме того, необходимо внести в закон право муниципальных образований устанавливать требования к содержанию таких обращений. Например, в контексте жалоб на неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, собственник дороги может предъявлять особые требования к таким обращениям, чтобы они могли быть рассмотрены в ускоренном порядке. В частности, это может быть наличие фото/видеоматериалов, подтверждающих факт неудовлетворительного состояния участка дороги; схема места расположения участка дороги; обязательное наличие подробного описания места с указанием улиц и других

¹⁹⁰ Медведева Н.М., Свиридов А.В. Проблемы осуществления контроля за сохранностью автомобильных дорог в РФ. В сборнике: Экономика, управление, общество: история и современность. Материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2020. С. 406.

ориентиров и т.д.»¹⁹¹.

Данное предложение ускорит решение актуальных проблем, связанных с повышением качества дорожного покрытия и иных элементов обустройства автомобильной дороги в целях обеспечения безопасности дорожного движения, тем более, если учитывать, что срок проведения каждой из проверок в дорожной сфере – документарной и выездной – может достигать двадцати рабочих дней (п. 2.3 вышеуказанного Административного регламента Обоянского района Курской области).

Завершая рассмотрение текста регламента, отметим тот факт, что решение органа местного самоуправления по важному вопросу, составляющему повседневный компонент жизнедеятельности населения (автомобильная перевозка пассажиров и/или грузов, работа общественного транспорта) может занять с учетом контрольных действий более двух месяцев (с учетом возможности продления сроков, как проверки, так и ответа контрольного органа на поступившее письменное или электронное обращение).

Другим примечательной особенностью текста уже Устава Обоянского района является наличие норм (ст. 34.1 ч. 1, ч. 5; ст. 34.2 ч. 1 п. 13) о Контрольно-счетном органе, который является постоянно действующим органом «внешнего муниципального финансового контроля», образуемый представительным органом. Имеется в данном Уставе и норма о бюджетных полномочиях: «Органы (должностные лица) Администрации Обоянского района Курской области осуществляют внутренний муниципальный контроль (предварительный и последующий) в сфере бюджетных правоотношений, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст.52 п. 4). Порядок осуществления полномочий органами (должностными лицами) Администрации Обоянского района Курской области по внутреннему муниципальному финансовому контролю определяется правовыми актами районной Администрации и должен содержать основания и порядок

¹⁹¹ Медведева Н.М., Свиридов А.В. Проблемы осуществления контроля за сохранностью автомобильных дорог в РФ. В сборнике: Экономика, управление, общество: история и современность. Материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2020. С. 407.

проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения¹⁹².

Отметим, что здесь на локальном правовом уровне видно разделение контрольных функций на внешние и внутренние, что соответствует теоретическим выводам, сделанным нами в предыдущей главе, и положительным образом влияет на понимание и исполнение в конкретной местной территориальной единице функций муниципального контроля, в том числе в финансово-бюджетной сфере. Для сравнения уставы других районов Курской области (например, Пристенского, Мантуровского, Фатежского, Рыльского, Щигровского др.) содержат аналогичные нормы о внешних и внутренних функциях контроля, что автор настоящего исследования характеризует как положительную нормотворческую практику.

К вопросам местного значения городских, муниципальных округов по аналогии с городскими поселениями относятся все виды муниципального контроля. Рассмотрим основы правового обеспечения реализации данной функции на примере городского округа «город Курск» Курской области и муниципального округа «Орловский» Орловской области в целях выявления нормативных и практических особенностей этого направления деятельности в муниципальных образованиях «окружного» типа.

Согласно ст. 47.1. Устава города Курска от 12 апреля 2007 года (с изменениями и дополнениями) муниципальный контроль организует и осуществляет Администрация города, которая 30 марта 2020 года приняла Постановление №607 «Об утверждении видов муниципального контроля и органов местного самоуправления города Курска, уполномоченных на их осуществление». По данному правовому акту предусматривалось 6 видов контроля, в том числе за торговой деятельностью (работой розничных рынков,

¹⁹² Устав муниципального района. Обоянский район Курской области. С изменениями и дополнениями от 8 сентября 2006 г., 12 июля, 6 ноября 2007 г., 15 октября 2008 г., 30 октября 2012 г., 3 декабря 2013 г., 1 декабря 2014 г., 24 ноября 2015 г., 17 ноября 2016 г., 23 мая, 14 ноября 2017 г., 17 августа 2018 г., 24 апреля 2019 г., 13 мая, 17 ноября 2020 г., 26 мая, 26 ноября 2021 г., 27 апреля 2022 г., 16 мая 2023 г. Принят решением Представительного Собрания Обоянского района Курской области от 6 декабря 2005 г. № 4/7.

ярмарок, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции). Надо отметить, что Постановление принято до вступления в силу Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ, который сократил, как отмечалось ранее, перечень подконтрольных сфер. Нормы федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». В частности ч. 1 ст. 16 указанного закона, претерпели изменения с 1 июля 2021 г. Поскольку ч. 1 указанной статьи утратила силу, из сферы ведения муниципальных органов данный вид был законодательно исключен. Так, уже в годовом докладе о виде муниципального контроля Администрации города Курска за 2021 год сведений о данном направлении контроля не представлено (предмет, объект контроля и пр.)¹⁹³. Однако в рамках программы профилактики в 2021 году с представителями контролируемых лиц было проведено 1 выездное совещание с представителями юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам недопущения нарушений обязательных требований к розничной продаже алкогольной продукции на розлив в МКД (многоквартирных домах) на территории муниципального образования «Город Курск».

Решениями Курского городского Собрания от 10.09.2021г. было утверждено шесть Положений, регулирующих организацию и осуществление контрольных полномочий в данном городском округе: № 186-6-РС «Об утверждении Положения об управлении муниципального контроля города Курска», № 191-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального контроля в сфере благоустройства на территории муниципального образования «Город Курск»; № 187-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве на территории муниципального образования «Город Курск»; № 190-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального лесного

¹⁹³ Годовой доклад о виде муниципального контроля за 2021 год.

контроля на территории муниципального образования «Город Курск»; № 189-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Курск».

Согласно Положению № 186-6-РС Управление муниципального контроля является отраслевым органом Администрации города, осуществляющим организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации и Курской области, муниципальными правовыми актами города, в рамках осуществления муниципального жилищного контроля, муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, муниципального земельного контроля, муниципального лесного контроля, муниципального контроля в сфере благоустройства. Для реализации комплексных контрольных полномочий данным структурным подразделением предусматривается осуществление межведомственного информационного взаимодействия с государственными органами и органами местного самоуправления в части предоставления сведений, необходимых для исполнения муниципальной функции.¹⁹⁴ Местная администрация размещает на официальном сайте информацию, касающуюся всех видов муниципального контроля, в том числе сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований. Кроме того, указанный орган проводит и публикует обобщение правоприменительной практики по результатам осуществления муниципального контроля в конкретных сферах.

Так, в 2022 году в сфере благоустройства проведено должностными лицами Управления муниципального контроля Администрации проведено два

¹⁹⁴ Чуб Н.В. Конституционное единство публичной власти в аспекте совершенствования законодательства о государственном и муниципальном контроле. В сборнике научных трудов Юго-западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета. Том Выпуск 1. Юго-Западный государственный университет. Курск. 2021. С. 559.

внеплановых контрольных мероприятия, выдано одно предписание об устранении выявленных нарушений, составлен один протокол об административном правонарушении. Основным нарушением обязательных требований являлось нарушение порядка проведения земляных работ. По результатам контрольных мероприятий также выявлены следующие часто встречающиеся нарушения контролируруемыми лицами обязательных требований: ненадлежащее содержание объектов и элементов благоустройства (п.п. 1.6 п. 1 ст. 41 Правил благоустройства г. Курска); неудовлетворительное состояние земельного участка (отсутствие отпила деревьев и кустарников, покоса травы, скопление бытового мусора) (с.3 ст. 34 Правил благоустройства г. Курска); несоблюдение требований к доступности городской среды для маломобильных групп населения (ст. 15 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», ст. 11 Правил благоустройства г. Курска)¹⁹⁵.

В жилищной сфере города Курска в 2022 году проведено 7 внеплановых контрольных мероприятий, выдано 6 предписаний об устранении выявленных нарушений. Основными нарушениями обязательных требований являются: неудовлетворительное состояние кровли (п. 4.6 Постановления Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»); неудовлетворительное теплоснабжение (п. 18, 19 Постановления Правительства РФ от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»); неудовлетворительное состояние системы канализации (п. 5.8 Постановления Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда», п. 18 Постановления Правительства РФ от 03.04.2013 № 290 «О минимальном перечне услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в

¹⁹⁵ Обобщение правоприменительной практики по результатам осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства на территории муниципальных образований «Город Курск» за 2022 год.

многоквартирном доме, и порядке их оказания и выполнения»); неудовлетворительное состояние мест накопления твердых бытовых отходов, расположенных на придомовой территории МКД (п. 3.7 Постановления Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда»)¹⁹⁶.

Осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения также является вопросом местного значения городского округа (ст.13. п.4.1). Однако его реализация, как видно из обобщения практики, осуществляется в рамках жилищного контроля и отдельно в отчетных документах местной администрации как самостоятельный вид контроля не выделяется, что, думается, не соответствует положениям Федерального закона 2003 года №131-ФЗ и Уставу муниципального образования «город Курск».

Подобные обобщения сделаны местной администрацией городского округа и по другим видам муниципального контроля. В этих аналитических справках содержится также информация о проведении необходимых профилактических мероприятий.

Орловский муниципальный округ Орловской области образован в границах Орловского района Орловской области. Согласно его Уставу от 29 октября 2021 г. № 07-МПА вопросами местного значения является осуществление муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах муниципального округа; жилищного, земельного, лесного контроля и в сфере благоустройства. Функции контроля осуществляет отдел муниципального контроля Администрации. В уставе муниципального

¹⁹⁶ Обобщение правоприменительной практики по результатам осуществления муниципального жилищного контроля на территории муниципальных образований «Город Курск» за 2022 год.

образования содержится бланкетная норма, отсылающая к ФЗ №-248 в части организации контрольных полномочий на территории округа.

Заметим, что в отличие от городского округа, на официальном сайте Администрации муниципального округа содержится нормативная, аналитическая и иная информация, касающаяся муниципального контроля в сфере теплоснабжения как самостоятельного вида. В целях реализации последнего 27 декабря 2021 года в округе принято специальное Положение «О муниципальном контроле за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения на территории Орловского муниципального округа Орловской области». Вместе с тем, несмотря на то, что уставом муниципального округа предусмотрено осуществление лесного контроля, он не вынесен в качестве обособленного направления в сведениях на сайте Администрации. Недостатком представленной информации о муниципальном контроле мы считаем и отсутствие результатов обобщения правоприменительной практики контрольного органа данного муниципалитета, которые не предусмотрены локальными Положениями о видах контроля. При этом городской «округ Курск» такие обобщения осуществляет и размещает в открытом доступе.

Следует отметить, что ФЗ № 131 «уравнял» городской и муниципальный округа в регламентации вопросов местного значения. Иными словами, для обоих типов муниципальных образований их объем (перечень) одинаков. Как видно из анализа правового обеспечения и практики проведения контроля в двух приведенных примерах, в рамках выполняемых полномочий в муниципалитетах присутствуют в основном недостатки нормативного характера.

Нельзя не отметить, что органы внутригородского района осуществляют муниципальный контроль в сфере благоустройства. Остальные виды контроля осуществляет городской округ с внутригородским делением.

Из смысла статьи 17.1 ФЗ № 131 следует, что по вопросам, отнесенным в

соответствии со статьями 14, 15 и 16 закона к категории местных, федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов. «Из данной статьи следует, что приведенный в ней перечень полномочий не является исчерпывающим и может быть дополнен нормативными правовыми актами двух видов – федеральными законами и уставами муниципальных образований»¹⁹⁷.

Помимо контроля за соблюдением требований, установленных муниципально-правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, к сфере муниципального контроля Закон № 294-ФЗ 2008 года относит соблюдение требований, установленных федеральными и региональными актами, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Как указывает М.П. Ряшин, данная норма является бланкетной, так как отсылает ко всему законодательству РФ и ее субъектов. Такая юридическая конструкция характеризуется правовой неопределенностью, спорами о компетенции и финансовой обеспеченности. Данный автор обобщает, что пределы правового регулирования муниципального контроля определены в нормах двух законов (ФЗ – №131 и ФЗ – №294) неодинаково¹⁹⁸.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» установил особенности его применения в ст. 26.3. В ней указано, что его положения применяются до 31 декабря 2024 года, в том числе в отношении видов муниципального контроля до дня вступления в силу положений о видах контроля, принятых во исполнение Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципального контроля в Российской Федерации», но не позднее 31 декабря 2021 года в части возможности использования единого реестра проверок.

¹⁹⁷ Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Изд-во «Проспект», 2018. С. 13.

¹⁹⁸ Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М. 2019. С. 83-84.

Подводя итог, укажем, что в ФЗ № 131 урегулированы права (полномочия) органов местного самоуправления в части всех или некоторых видов муниципального контроля в зависимости от типа местной территории. Кроме того, все муниципальные образования осуществляют контрольные полномочия в сфере местного бюджетного процесса. На муниципальном уровне правовой формой реализации контрольных функций являются соответствующие Положения, которые утверждаются представительным органом муниципального образования. Процедурными актами контроля являются Административные регламенты, принятые, например, в муниципальных районах.

Анализ ФЗ № 131 позволяет сделать вывод о соответствии основных принципов местного самоуправления особенностям контрольной сферы управления, которая претерпела изменения как в связи с конституционными поправками 2020 года в части единства системы публичной власти, так и принятием в этом же году специального нормативного акта – закона № 248-ФЗ, определившего унифицированные правила для организации контроля. Однако механизм его осуществления на местах в первые годы действия нового закона, уже выявил некоторые проблемы и недостатки организационно-правового характера.

2.3. Трансформация организационно-правового обеспечения муниципального контроля в современный период развития российского государства

Спустя месяц после голосования о поправках в Конституцию РФ, 31 июля 2020 г. принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ (далее – закон № 248-ФЗ), который содержит концептуальные положения о различных аспектах контрольной (надзорной) деятельности, относящиеся как государственному, так и муниципальному уровню публичной власти. Примечательно, что этой же датой принят Федеральный закон от № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», определяющий организационные основы, принципы оценки и порядок закрепления в нормативных актах требований, которые необходимо соблюдать определенным субъектам, в том числе в рамках проведения контрольных мероприятий, предусмотренных уже законом № 248-ФЗ. Иными словами, оба закона приняты одновременно и составляют основу правового процесса трансформации российского контрольного механизма.

А.Н. Борисов, С.Л. Игнатов поясняют причину появления в российском правовом поле данных федеральных законов как части «новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений в рамках механизма «регуляторной гильотины», что значит выявление наиболее значимых общественных рисков; выработка адекватных способов воздействия на последние или снижение их до приемлемого уровня»¹⁹⁹. Этим обоснованы новации организационно-правовых форм контроля, в том числе на муниципальном уровне.

¹⁹⁹ Борисов А.Н., Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (постатейный) // «Деловой двор». 2020. (Электронный ресурс) // internet.garant.ru/#/document/77325293/paragraph/2:2 (дата обращения: 22.09. 2022).

О.В. Селиванова, анализируя закон № 248 –ФЗ, выделяет следующие его положения, имеющие отношение и к контролю в рамках местного самоуправления: формирование полноценной системы анализа рисков; закрепление принципов контроля, актуальных в современном правовом государстве; создание электронного реестра допустимых видов контроля; систематизация и конкретизация содержания видов контрольных действий; увеличение перечня применяемых профилактических инструментов за счет таких новшеств, как стимулирование добросовестности, консультирование и т.п.; введение механизма обжалования решений контрольного органа и действий его должностных лиц в досудебном порядке и ряд других²⁰⁰.

Рассмотрим особенности правового регулирования контроля в муниципальном образовании в рамках действия двух указанных федеральных законов как проявление трансформации данной функции органов местной самоуправления.

Итак, новый закон 247-ФЗ устанавливает общие критерии, при которых обязательные требования могут быть обоснованы и реализованы в достаточном объеме с учетом технологического развития той или иной сферы (экономической) или вида деятельности (например, предпринимательской), где они необходимы. Критерии заключаются, прежде всего, в специальных принципах установления и оценки применения обязательных требований, к которым ст. 4 относит: законность; обоснованность; правовая определенность и системность; открытость и предсказуемость; исполнимость. В последующих ст. (5-9) закон поясняет эти принципы подробнее, указывая цель установления обязательных требований (защита жизни, здоровья людей, нравственности, безопасности государства, охраняемых законом ценностей, непричинение вреда окружающей среде.)

Если их сравнить с принципами контрольных действий, закрепленных в законе № 248-ФЗ, то ряд формулировок повторяются или непосредственно

²⁰⁰ Селиванова О.С. Государственный и муниципальный контроль в современной России // Отечественная юриспруденция. 2021. № 3 (47). С. 21.

касаются обязательных требований (например, законность и обоснованность, стимулирование добросовестного соблюдения требований, открытость и доступность информации). А некоторые принципы из закона об обязательных требованиях имеют аналогии в законе о контроле или сопоставимы, связаны друг с другом, например, исполнимость в первом законе с оперативностью как принципом второго закона. Так, закон о контроле предусматривает обеспечительное средство, позволяющее минимизировать взаимодействие должностных лиц контрольного (надзорного) органа с контролируемым лицом. Это достигается электронным сопровождением контрольных мероприятий, представленного в цифровом формате, что в анализируемом законе указано как обстоятельство, относящееся к обеспечению принципа оперативности при определении срока муниципального контроля (ст. 14 ФЗ № 248). Вместе с тем, несмотря на наличие похожих по смыслу формулировок в анализируемых актах, их значимость для эффективной реализации контрольных функций трудно переоценить, поскольку они предусматривают главные правовые ориентиры и рамки, в пределах которых могут действовать уполномоченные в сфере контроля органы и должностные лица местного самоуправления.

По смыслу ст. 10 закона 247-ФЗ к обязательным требованиям относятся, прежде всего, условия, ограничения, запреты, обязанности. Также закон указывает на круг лиц, соблюдающих требования, совершаемые ими действия, их результаты, в отношении которых такие требования устанавливаются. С другой стороны, согласно специальной норме, закону № 248-ФЗ, сущность осуществления функции муниципального (государственного) контроля выражается в деятельности уполномоченных должностных лиц по проверке в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований. Правовое содержание последних предусматривает норма статьи 15 указанного закона, которая, относя соблюдение обязательных требований к «предмету контроля», устанавливает источник их «размещения»: нормативно-правовые акты, разрешительные документы (лицензии), документы,

исполнение которых является необходимым согласно законодательству РФ; решения, принимаемые по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Детально соблюдение обязательных требований раскрывается в статье 16 через «объект контроля», который включает действия (бездействие) граждан и организаций, результаты их деятельности, в том числе продукция, товары, услуги; а также производственные объекты, компоненты природной среды, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются. В данном контексте надо отметить и правовую категорию «контролируемые лица», которая содержится в ст. 31 закона № 248-ФЗ. К таковым относятся граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат муниципальному контролю.

К примеру, на официальном сайте Администрации муниципального района Волжский Самарской области сформирован список нормативно правовых актов по каждому виду муниципального контроля, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю²⁰¹. В рамках земельного контроля к таким актам относятся Земельный кодекс РФ (ст. 25 «Основания возникновения прав на землю», ст. 26 «Документы о правах на земельные участки, ст. 42 «Обязанности собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, по использованию земельных участков»); Правила землепользований и застройки (ПЗЗ), устанавливающие Градостроительные регламенты.

В Градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются: предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов

²⁰¹ Перечень обязательных требований по муниципальному контролю (Электронный ресурс) [//v-adm63.ru/index.php/administratsiya/munitsipalnyj-kontrol/informirovanie-po-st-46-fz-248/3674-perechen-obyazatelnykh-trebovanij-po-munitspalnomu-kontrolyu?ysclid=lmurhuy9pl834408082](http://v-adm63.ru/index.php/administratsiya/munitsipalnyj-kontrol/informirovanie-po-st-46-fz-248/3674-perechen-obyazatelnykh-trebovanij-po-munitspalnomu-kontrolyu?ysclid=lmurhuy9pl834408082).

капитального строительства; а также требования к архитектурно – градостроительному облику объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 30 Градостроительного Кодекса РФ в ред. от 04.08.2023). Эти показатели (параметры, размеры, нормативы), как-то, использование земельного участка по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земли, являются объектом контрольно-проверочных действий местной администрации.

Также Жилищный кодекс РФ (ст. 20) устанавливает, что предметом муниципального жилищного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований законодательства в отношении муниципального жилищного фонда. Иными словами, контроль реализуется в части исполнения правил предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов; правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения; требований к формированию фондов капитального ремонта; порядку осуществления перевода жилого помещения в нежилое помещение и нежилого помещения в жилое в многоквартирном доме и др.).

Так, на официальном сайте Администрации города Курска в число норм Жилищного Кодекса РФ, содержащих обязательные требования, составляющие предмет муниципального жилищного контроля включены ч. 4 ст. 17, ч. 3 ст. 29, ч. 1 ст. 154, ч. 1 ст. 161, п. 1.1 ч. 1 ст. 161. Кроме того, соблюдение ряда норм иных нормативно-правовых актов на территории Курска отнесено к данному виду контроля: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...»; Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 14.05.2021 № 292/пр «Об утверждении правил пользования жилыми

помещениями», а также несколько Постановлений Правительства РФ, регламентирующие правоотношения в части порядка пользования, эксплуатации, ремонта, оплаты жилых помещений.²⁰² При этом к объектам жилищного контроля относятся городские управляющие компании (ООО, МУП), а также ТСЖ.

Особо отметим, вопрос закрепления конкретных обязательных требований в нормативной документации имеет существенное значение для принятия решения по итогам контрольных процедур. Если орган муниципального контроля допустил оценку соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями, это является одним из оснований грубого нарушения требований к организации и осуществлению муниципального контроля и по смыслу ст. 91 ФЗ № 248 влечет недействительность результатов контрольного мероприятия.

Анализируемый закон предусматривает некоторые изъятия из общего регулирования для муниципального контроля. В частности, гл. 5 ФЗ № 248, устанавливающая применение риск-ориентированного подхода, может не применяться к осуществлению муниципального контроля, если на это есть указание в Положении о виде муниципального контроля и иное не установлено федеральным законодательством (ч. 7 ст. 22). «Вообще, внедрение подхода на основе выявления категорий рисков само по себе сложная организационная задача, связанная с разработкой значительного количества правовых актов, сбором большого объема информации о подконтрольной среде, отнесения объектов контроля к соответствующим категориям. Учитывая не столь значимые риски в сферах, которые защищает муниципальный контроль, предполагается возможным отказаться от внедрения риск-ориентированного

²⁰² Перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом муниципального жилищного контроля на территории муниципального образования «Город Курск» (Электронный ресурс):// URL: <https://www.kurskadmin.ru/company/municipalnyj-kontrol/>(дата обращения: 22.09. 2023).

подхода»²⁰³. При этом, если Положением о виде муниципального контроля предусмотрено, что система оценки и управления рисками при осуществлении данного вида муниципального контроля не применяется, все внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только после согласования с органами прокуратуры.

Помимо прочего, как отмечает О. М. Рой, «законом подтвержден отказ от использования административных регламентов в организации муниципального контроля, что должно упростить регулирование и устранить дублирование правовых норм. Вследствие этого функции контроля получили право выполнять подведомственные муниципалитету учреждения»²⁰⁴. Так, ч. 2 ст. 26 закона предоставляет в случаях, установленных другими нормативными актами (законами), осуществление отдельных видов контроля муниципальными учреждениями, персонал которых в полном объеме обладает правами, несет обязанности и ответственность, установленные в отношении должностных лиц контрольных органов. Но они не вправе составлять акты контрольных (надзорных) мероприятий, выдавать предписания, если иное не установлено федеральными законами о видах контроля, законами субъектов Российской Федерации.

В данном случае, появляется вопрос, ответ на который анализируемый закон не содержит: если «иное не установлено», то кто из должностных лиц завершает контрольное мероприятие, следовательно, несет ответственность за его полноту, обоснованность, оперативность и пр.? Следуя специальной норме, закрепленной в ст. 72 п. 1 Земельного Кодекса РФ, заметим, что сотрудники муниципальных учреждений не обладают полномочиями на данный вид контроля, поскольку «муниципальный земельный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с

²⁰³ Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и: муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования (Электронный ресурс) // URL: https://mvp.tularegion.ru/press_center/otdel-munitsipalnogo-kontrolya/munitsipalnyy-kontrol-v-novom-federalnom-zakone-o-gosudarstvennom-kontrole-nadzore-i-munitsipalnom-kontrole-v-rossiyskoy-federatsii-novshestva-i-osobennosti-regulirovaniya/?special_version=Y&ysclid=lmurt34v8k294060963 (дата обращения: 22.09.2023)

²⁰⁴ Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России // Муниципальная академия. 2022. №. 4. С. 13.

положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования»²⁰⁵. Или ст. 14 п. 9 Жилищного Кодекса РФ указывает, что к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся муниципальный жилищный контроль, который, как правило, осуществляется структурным органом местной администрации. Например, муниципальный контроль на территории муниципального образования «городской округ Курск» осуществляется Управлением муниципального контроля города, созданным как отраслевое подразделение. Полномочия должностных лиц Управления реализуются в отношении следующих видов муниципального контроля: жилищного, на транспорте и в дорожном хозяйстве, земельного, лесного, а также в сфере благоустройства²⁰⁶.

«Контроль – это в первую очередь активное административное действие, обеспеченное правом муниципального образования в разработке и соблюдении заданных стандартов и норм, регулируемых на местном уровне. Во многом именно этим можно объяснить исключение в законе № 248-ФЗ из перечня контрольных полномочий муниципалитетов: использование и охрану недр, соблюдение законодательства в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также регулирование торговой деятельности. Большинство из представленных в этих сферах стандартов не разрабатывается местными органами власти и не имеет четких параметров оценки»²⁰⁷.

Надо отметить, что Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» проведение контрольных мероприятий в 2022 году было ограничено. «Документ принят с целью ослабления административного давления на бизнес и обеспечения экономической активности в условиях санкций. Мораторий затронул муниципальный контроль всех семи видов. Если раньше данные правила

²⁰⁵ Ячный Е.С., Чуб Н.В. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях цифровизации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 270.

²⁰⁶ Там же.

²⁰⁷ Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России // Муниципальная академия. 2022. №. 4. С. 15.

обычно вводили только для малого бизнеса, то здесь они коснулись всех компаний»²⁰⁸.

Как указано в Решении Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № АКПИ 23-329 в Постановлении РФ № 336 «установлен исчерпывающий перечень оснований проведения в 2022-2023 гг. внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых проверок в рамках видов муниципального контроля, в том числе при условии согласования с органами прокуратуры, в частности, при непосредственной угрозе и по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан. Верховный Суд РФ указал, что временное ограничение оснований для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий не может рассматриваться как противоречащее принципам муниципального контроля и ограничивающее права граждан и организаций на рассмотрение их обращений (заявлений), содержащих сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»²⁰⁹.

То есть действия должностных лиц в рамках осуществления муниципального контроля в 2022 г. были направлены на проведение профилактических мероприятий. Это касается, в частности: информирования; обобщения правоприменительной практики; мер стимулирования добросовестности; объявления предостережения; консультирования; самообследования; профилактических визитов (ст. 45 закона №248-ФЗ).

В юридической литературе отмечается несовершенство правового регулирования такой процедуры как профилактический визит с точки зрения его эффективности как средства профилактики правонарушений. Профилактический визит проводится в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем

²⁰⁸ Ввели мораторий и ограничения на проверки. Что предпринять органам муниципального контроля (Электронный ресурс). URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20220411/?ysclid=lmw1rx174j343354593> (дата обращения: 23.09.2023).

²⁰⁹ Решение Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № АКПИ23-329 «Об отказе в признании частично недействующим подпункта «а» пункта 3 постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // URL: <https://internet.garant.ru/#/document/407415650/paragraph/1:0> (дата обращения: 08.10.2023).

использования видео-конференц-связи. Разъяснения, полученные в ходе визита, носят рекомендательный характер.

С.С. Максудова отмечает, что на законодательном уровне не закреплен порядок действий контрольно-надзорного органа в случае получения им уведомления от контролируемого лица об отказе от проведения обязательного профилактического визита²¹⁰. Право отказа от данного вида профилактического мероприятия не менее чем за три рабочих дня до даты его проведения предусмотрено п. 6 ст. 52 закона №248-ФЗ.

Однако контролируемое лицо не вправе отказаться от профилактического визита в ряде случаев, установленным указанным Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336. Например, в отношении муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, может проводиться профилактический визит продолжительностью один день, не предусматривающий возможность отказа от его проведения. Есть и общие требования, установленные данным правительственным актом, которые исключают отказ подконтрольного лица от данной меры профилактики. Так, визит инспектора будет проведен по поручению Президента Российской Федерации; по поручению Председателя Правительства Российской Федерации; по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, согласованному с Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации (п. 11.5 Постановления Правительства РФ № 336). Если контролируемое лицо является муниципальным учреждением, то предписание об устранении выявленных нарушений (если они установлены в ходе визита) выдается контролируемому лицу или органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя контролируемого лица – муниципальному

²¹⁰ Максудова С.С. Профилактический визит как новый вид мероприятия в контрольно-надзорной деятельности // В сборнике: Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве. Сборник статей по результатам международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Под редакцией Е.В. Евсиковой, И.В. Хмиль. Симферополь, 2022. С. 503.

образованию в лице органа местного самоуправления (местной Администрации).

Полагаем, что случаи профилактического визита на основании поручения высших должностных лиц государства в рамках видов муниципального контроля не настолько распространены в силу особенностей объектов и деятельности подконтрольных местным инспекторам лиц, которые отнесены, как правило, к низким или умеренным категориям рисков причинения вреда, либо риско-ориентированный подход к ним вообще не применяется.

Кроме того, 4 августа 2023 г. законом № 483-ФЗ норма ст. 52 была обновлена в части предоставления контролируемому лицу права обратиться с заявлением о проведении в отношении его профилактического визита. Орган контроля с учетом состояния его материальных, финансовых и кадровых ресурсов принимает одно из двух решений: о проведении профилактического визита либо об отказе в его проведении. Таким образом, законодатель, с одной стороны, не закрепив последствия отказа от визита контролера, предоставил всем заинтересованным лицам возможность самостоятельно обратиться в органы муниципального контроля, обезопасив свою деятельность от бюрократических сложностей и получив рекомендации по соблюдению нормативных требований в дальнейшем. Тем самым возможно уже на первоначальном этапе деятельности предотвратить основания угрозы причинения вреда. Иными словами, норма 2023 года повышает мотивацию контролируемых лиц в добросовестном ведении хозяйственной деятельности и предпринимательства.

Муниципальные образования активно проводит информирование контролируемых лиц о важности и доступности данного мероприятия в целях исполнения ими законодательства в той или ином виде экономической деятельности и недопущения его нарушений. Например, на сайте органов муниципального образования размещаются листки-памятки по профилактическому визиту для инспектора и бизнеса (Администрация города Курска, ряда сельских и городских поселений Воронежской, Томской области);

также профилактический визит включается в Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении муниципального контроля (Администрация города Брянска); или в текст Положения о муниципальном контроле того или иного вида (Администрация города Смоленска).

Как замечает А.В. Пахомов, «для того, чтобы сформировать программу профилактики на местном уровне нужно подготовить Положения о каждом виде контроля. Затем под каждый вид муниципального контроля подготовить Программу профилактики. В случае, если на территории муниципального образования объект по контролю отсутствует, – ни Положения, ни Программы профилактики быть не должно»²¹¹.

Вместе с тем, для сотрудников органов местного самоуправления при реализации функции контроля в части профилактики обязательно использование только двух мероприятий – информирование и консультирование. Это связано с особенностями муниципально-правовой сферы отношений, специфике территории и категорий субъектов предпринимательства, ее «обслуживающих», где не требуется обстоятельный набор предупредительных средств и детальный подход инспекторов отделов контроля к выявлению рисков для общественных ценностей на местном уровне. Отступления от этого правила могут быть предусмотрены федеральными законами о видах контроля и специальными Постановлениями Правительства РФ, определяющими организацию того или иного вида муниципального контроля (ч. 2 ст. 45).

Например, профилактический визит и объявление предостережения как меры профилактики дополнительно к обязательным информированию и консультированию содержатся в Положении по осуществлению муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, утвержденным решением

²¹¹ Пахомов А.В. Профилактика – значимый элемент в системе управления рисками (Электронный ресурс) // knd.ac.gov.ru/5351/?ysclid=lnfv0e6vd997704305 (дата обращения: 05.10. 2023).

Курского городского Собрания от 10.09.2021 № 187-6-РС. В 2022 году в рамках осуществления муниципального автодорожного контроля в г. Курске были проведены следующие профилактические мероприятия: проведено 47 информирований контролируемых и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований; объявлено 4 предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований; проведено 4 консультирования контролируемых лиц; осуществлено 3 профилактических визита²¹². При этом, предостережение объявляется контролируемому лицу в случае наличия у Управления муниципального контроля Администрации г. Курска сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований.

Если Положением о муниципальном контроле предусмотрено объявление предостережений, обязателен их учет, для чего контрольным органом (инспектором) может вестись соответствующий журнал. Предостережение является рекомендательным документом. Законодательством не предусмотрена отдельная ответственность за игнорирование объявленного предостережения (в отличие от выданного контрольным органом предписания). Количество выдаваемых предостережений одному контролируемому лицу не ограничено²¹³. Отметим, что форма предостережения утверждена приказом Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом». Таким образом, исключена какая-либо произвольная, выходящая за рамки нормативных указаний (законного и подзаконного уровня) деятельность инспектора муниципального контроля, в том числе в условиях применения мер профилактики.

В научном юридическом сообществе роль превентивных мер оценивают как ключевую в соблюдении (выполнении) обязательных требований

²¹² Обобщение правоприменительной практики по результатам осуществления муниципального автодорожного контроля на территории муниципальных образований «Город Курск» за 2022 год (Электронный ресурс) // URL: <https://www.kurskadmin.ru/company/municipalnyj-kontrol/> (дата обращения: 06.10.2023).

²¹³ Славецкий Д.В, Фанакина М.Н. Методическое пособие по проведению муниципальными инспекторами муниципального земельного контроля и муниципального контроля в сфере благоустройства в муниципальном образовании. М. «Лаборатория территориального развития «МОСТ». 2023. С. 69.

подконтрольными лицами и организациями. А.А. Спиридонов полагает, что «превенция путем профилактики является в настоящее время наиболее соответствующей общей направленности совершенствования государственного и муниципального управления»²¹⁴. В текстах различных Положений о видах контроля, утверждаемых представительным органом муниципального образования, фраза «При осуществлении муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий» как структурный элемент документа встречается часто и носит важный побудительный и просветительский смысл.

Отметим некоторую организационную и структурную разрозненность при осуществлении функций муниципального контроля в российской муниципальной практике. Анализ официальных сайтов исполнительных органов (местной администрации) ряда муниципальных образований в ЦФО выявил, что функцию муниципального контроля разных видов осуществляет как специально учрежденное подразделение, именуемое «Управление муниципального контроля» (например, городские округа Брянск, Курск, Смоленск), так и различные структурные подразделения администрации. Например, городской округ Воронеж, где функции одного вида муниципального контроля – в сфере благоустройства – осуществляют два Управления администрации: экологии и административно-технического контроля; городской округ Орел, где Управление ЖКХ и транспорта осуществляет четыре вида муниципального контроля; а Управление строительства – два вида; в городском округе Тамбов функции муниципального контроля конкретных видов осуществляют разные комитеты Администрации).

Определенная особенность проведения функции муниципального контроля отмечается и на территории муниципальных районов. Названия Положений о видах контроля состоит из следующих ключевых слов:

²¹⁴ Спиридонов А.А. Актуальные аспекты государственного контроля в зарубежных странах: соотношение с российским опытом с конституционно-правовой точки зрения // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2. С. 45.

«Положение о виде контроля в границах сельских поселений района» или «Положение о виде контроля на территории муниципального района». Анализ содержания некоторых из них (Положения о муниципальном контроле на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах сельских поселений Курчатовского района Курской области от 09. 11. 2021 № 213-IV; Положения о муниципальном земельном контроле в границах сельских поселений, входящих в состав Камышинского муниципального района Волгоградской области от 10. 08. 2021 № 66/28; Положение о муниципальном контроле в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения на территории муниципального образования Узловский район Тульской области от 02. 11. 2021 № 45-363; Положение о муниципальном земельном контроле на территории муниципального района «Куйбышевский район» Калужской области от 30.09. 2021 №83 и др.) позволяет сделать вывод, что районная Администрация осуществляет большинство видов муниципального контроля в пределах территории иных муниципальных образований, входящих в состав того или иного района (например, сельских поселений).

Однако в положениях некоторых сельских поселений закрепляется самостоятельное право на осуществление определенного вида муниципального контроля. Так, муниципальный жилищной контроль, на автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве, а также в сфере благоустройства может осуществляться сельской администрацией. Эти нормы закреплены, например, в Положениях об указанных видах контроля Севастьяновского сельского поселения муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области. В Уставе сельского поселения «Деревня Высокое» (Куйбышевский район Калужской области) закрепляется функция осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства на территории поселения. Такая ситуация характеризует разные подходы в субъектах РФ и муниципальных образованиях двухуровневого типа к организации видов контроля на своей территории.

Думается, подобная разрозненная практика будет в ближайшее время устранена, как в связи с требованиями федерального законодательства о единстве в контрольном механизме, так и специфическими особенностями процедурных мероприятий, проводимых органами местного самоуправления на основе унифицированного подхода к системе соблюдения обязательных требований в рамках защиты общественных ценностей. Также необходимо учитывать и наметившуюся тенденцию последнего времени, связанную с территориальными изменениями в муниципальных сообществах. Речь идет об их укрупнении в связи с начавшимся в 2019 году (в ФЗ №131-ФЗ появилась норма о муниципальном округе как новом типе) переходом на одноуровневую модель, исключая поселенческий уровень. В связи с подобными преобразованиями поменяется и функционал местных территорий, что отразится на контрольных полномочиях их органов, которые неизбежно будут сосредоточены в новом, укрупненном, созданном на основе объединения нескольких поселений, муниципальном образовании. Следовательно, изменение границ и правопреемство имущества (объектов контроля), повлечет отмену прежних и принятие новых местных нормативно-правовых актов, от Устава до Положений о видах муниципального контроля.

Некоторые виды муниципального контроля в части реализации определенных процедур имеют свои особенности. По общему правилу, в целях оценки соблюдения обязательных требований проводится выездное обследование. Это контрольное мероприятие проводится без информирования контролируемого лица и представляет собой выезд инспектора на место нахождения объекта с осмотром.

Законом установлен запрет на выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений по итогам проведения контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом. Исключение из этого правила всего одно – разрешается выдавать предписание после проведения выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства,

если выявлены нарушения обязательных требований²¹⁵. При этом органы муниципалитетов в сфере контроля правил благоустройства могут без согласования с органами прокуратуры проводить оценку исполнения предписания проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом, а при выявлении фактов неисполнения предписания возбуждать дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за невыполнение в срок законного предписания контролирующего органа.

Это связано, думается, с целевым назначением объектов данного вида контроля (внешний вид фасадов, наличие ограничивающих устройств, ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; организация освещения территории, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений; организация озеленения; использование территории и водных объектов общего пользования, условия и виды покрытий, размещение и содержание детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест) и пр.), состояние и функционал которых составляет необходимый компонент жизнедеятельности местного населения и, в целом, составляет основу безопасности, экологичности, удобства в пользовании, что характеризует достойный уровень благополучия жителей муниципального образования. Кроме того, контроль в сфере благоустройства направлен на обеспечение беспрепятственного передвижения по территории муниципального образования лиц с ограниченными возможностями (инвалидов) и других маломобильных групп населения, в рамках проверки наличия оснащения жилых домов, зданий, сооружений, объектов торговли, гостиниц, тротуаров, переходов улиц, дорог и магистралей специальными приспособлениями и оборудованием.

Новым мероприятием без взаимодействия закон называет наблюдение за соблюдением обязательных требований, иначе – мониторинг безопасности. При

²¹⁵ По итогам выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства в 2023 году можно получить предписание (обзор постановления Правительства РФ от 19 июня 2023 г. N 1001) // URL: <https://internet.garant.ru/#/document/77008138/paragraph/1/doclist/378/19/0/0/муниципальный%20контроль:1> (дата обращения: 23.09.2023).

этом процедуре нельзя применять другие мероприятия, предусмотренные анализируемым законом, поскольку совершение любого другого вида контрольного мероприятия влечет недействительность результатов данного вида проверки, что является грубым нарушением требований к организации любого вида муниципального контроля. «По сути мониторинг (наблюдение) – урезанный вариант документарной проверки, при которой инспектору запрещено просить документы у контролируемого лица, и он проверяет только те сведения, которые сможет добыть сам, в том числе у других ведомств. В данном процессе возможно активное участие прокурора, который может требовать проведения именно данного вида мероприятия по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям»²¹⁶. Мониторинг безопасности проводится без информирования подконтрольных лиц. При этом, данное мероприятие, как и выездное обследование (происходят без взаимодействия с лицами) не требуют дополнительного указания на их проведение в Положении о виде контроля.

Мероприятиями «с взаимодействием», используемыми, в том числе, в муниципальном контроле являются контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка (статья 56 закона №248 –ФЗ). Они основаны на различной методике проведения, с использованием специальных действий, перечень которых установлен ст. 65 Закона №248 –ФЗ (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент), но направлены на одну цель – оценку соответствия обязательным требованиям к безопасности и (или) качеству продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг.

Согласно закону контрольная и мониторинговая закупки, инспекционный визит, выборочный контроль проходят без уведомления лиц, в отношении

²¹⁶ Процедура наблюдения за соблюдением лицензионных требований УК МКД (мониторинга безопасности). (Электронный ресурс) // internet.garant.ru/#/document/58079419/paragraph/1/doclist/1200/3/0/0/мониторинг%20безопасности:0 (дата обращения 07.10. 2023).

которых они проводятся. Уведомление контролируемых лиц о проведении рейдового осмотра также не предусмотрено. Вместе с тем, при его проведении инспекторы вправе взаимодействовать с находящимися на подконтрольных производственных объектах лицами²¹⁷. Документарная проверка проводится по месту нахождения органа контроля и может быть дополнена новыми материалами, которые должны быть представлены подконтрольными лицами в течение 10 дней. Для проведения выездной проверки требуется уведомление (направление копии ее решения) за 24 часа до начала данного контрольного мероприятия.

Если, например, рейдовый осмотр, выездная проверка – плановые мероприятия, то они происходят с применением проверочных листов. Согласно Постановлению Правительства РФ от 27 октября 2021 г. № 1844, регламентирующего порядок использования и содержание проверочных листов, форму последних утверждают органы местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля. Примечательно, что установлено общественное обсуждение проекта такого акта. Если в Положении о виде муниципального контроля в качестве профилактического мероприятия указано самообследование, то необходимо утверждать у контрольного органа проверочные листы (содержание конкретных вопросов). Если контрольное мероприятие не относится к плановым, то применение проверочных листов не обязательно, но допустимо.

Список контрольных вопросов, отражающих содержание обязательных требований, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований, реквизиты контрольного органа, его должностного лица, QR-код, расположенный в правом верхнем углу первой страницы формы проверочного листа, предусмотренный для фиксации (отождествления) действия в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, иные пункты, предусмотренные

²¹⁷ Письмо Министерства экономического развития РФ от 16 августа 2021 г. № ОГ-Д24-6505 «О рассмотрении обращения» Электронный ресурс // www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402550168/ (дата обращения: 08.10. 2023).

вышеназванным Постановлением Правительства РФ (место, объект контроля), – составляют структуру данного документа. Положением о муниципальном контроле может быть предусмотрено, что до 31 декабря 2023 года проверочный лист (равно как и другие документы муниципального контроля) составляется и подписывается на бумажном носителе²¹⁸. Это связано с переходным периодом действия соответствующего законодательства.

Для придания контрольному процессу оперативности, гласности и доступности необходимых сведений вводится информационная система досудебного обжалования (в электронном виде) и информационная система контрольных (надзорных) органов в форме ведения соответствующих Реестров. Этими нормами, посредством цифровизации через правовое сближение функционала должностных лиц контрольных органов, реализуется политика организационного единства системы публичной власти в рассматриваемой сфере правоотношений²¹⁹.

Закон №248-ФЗ закрепил несколько сквозных информационных систем, используемых при проведении контрольных мероприятий. Генеральная прокуратура РФ является оператором Единого реестра контрольных (надзорных) требований, в котором учитывается каждое проводимое контрольное мероприятие с взаимодействием и два вида профилактических мероприятия (профилактический визит и предостережение). Этот реестр пришел на смену Единому реестру проверок, однако он существенно отличается от старой системы за счет нового уровня цифровизации процессов²²⁰.

Надо отметить, что цифровая трансформация контрольного процесса имеет свою правовую основу, состоящую из актов федерального уровня (законы и подзаконные акты). Так, кроме основного анализируемого закона

²¹⁸ Славецкий Д.В., Фанакина М.Н. Методическое пособие по проведению муниципальными инспекторами муниципального земельного контроля и муниципального контроля в сфере благоустройства в муниципальном образовании. М. «Лаборатория территориального развития «МОСТ», 2023. С. 139.

²¹⁹ Ячный Е.С., Чуб Н.В. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях цифровизации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 273.

²²⁰ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году Министерства экономического развития РФ. С. 28 (Электронный ресурс) // stokhv.ru/media/cms_page_media/2022/7/14/Doklad-KND-za-2021.pdf?ysclid=lnfvizokj9315314943 (дата обращения: 07.10. 2023).

№248-ФЗ порядок функционирования вышеназванного Реестра установлен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415» и Постановлении Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года». На официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ размещен Регламент подключения и интеграции к Единому реестру (Федеральная Государственная Информационная Система «Единый Реестр Контрольных (Надзорных) Мероприятий» ФГИС ЕРКНМ).

Реестр имеет закрытую часть, доступ к которой получают после процедуры идентификации, аутентификации и авторизации следующие пользователи: сотрудники органов, уполномоченных на осуществление муниципального контроля; сотрудники органов прокуратуры, уполномоченными на работу с единым реестром плановых и внеплановых проверок и принятие решений; доверенные лица, в частности, уполномоченные по защите прав предпринимателей (омбудсмены). По Регламенту ведение Реестра можно изложить следующим образом: прокуратура надзирает и согласовывает контрольные мероприятия, контрольный орган наполняет систему их видами (процедурами), а остальные лица, в том числе подконтрольные, могут знакомиться с данными в системе. Также Регламент указал, что открытая часть портала ФГИС ЕРКНМ рассчитана на функционирование в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обеспечивает доступ к данным, обрабатываемым в Реестре для граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по средствам

вебинтерфейса²²¹. Данные будут доступны по определенным критериям, если контрольное мероприятие технически и с соблюдением требований закона зарегистрировано в данной системе. По мнению исследователей, «данный реестр является не только информационной системой государственного контроля и способом информирования заинтересованных лиц, но и эффективным технико-юридическим инструментом, который позволит повысить уровень «прозрачности» контрольно-надзорной деятельности, а также станет «пакетом гарантий» для юридических лиц и предпринимателей при работе с органами контроля (надзора)»²²².

Есть особенность у Единого реестра видов контроля, оператором которого является Минэкономразвития РФ при техническом содействии Минцифры РФ. Он включает перечень применимых контрольных мероприятий для каждой категории риска, то есть содержит ту контрольную процедуру, которая относится к данной категории риска. Другую проверочную процедуру инспектор технически выбрать не сможет. Дополнительной базой для реализации муниципального контроля стал Реестр обязательных требований, содержащий нормативные акты или их части, где указываются конкретные проверяемые запреты, ограничения и пр.

Следует упомянуть об особом порядке осуществления всех видов муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области, регламентированном в соответствующем Постановлении Правительства РФ от 16 марта 2023 г. № 402. Им установлено, что проведение внеплановых контрольных мероприятий и проверок допускается при условии согласования с органами прокуратуры по решению высшего должностного лица указанных субъектов РФ в отношении видов муниципального контроля. Если решением высшего исполнительного органа субъекта РФ осуществление вида

²²¹ Генеральная прокуратура РФ. Официальный сайт. file:///C:/Users/dom/downloads/регламент_подключения_и_интеграции_фгис_еркнм_2_от_17_05_2022.pdf

²²² Токарева Ю.В. Государственный реестр как инновационное технико-юридическое средство оптимизации юридической деятельности // Юридическая техника. 2021. №15. С. 717.

муниципального контроля не отнесено к полномочиям органов местного самоуправления (к вопросам местного значения), соответствующие полномочия осуществляются исполнительными органами названных субъектов РФ. Некоторые из глав данных субъектов РФ издавали и изменяли собственные правовые акты, касающиеся особого режима проведения контрольной деятельности проверяющих органов на конкретной территории, причем устанавливали определенный срок действия такого режима²²³.

Также в настоящее время на данных территориях не применяются положения закона № 248-ФЗ о единых Реестрах, являющихся частью информатизации контрольного процесса в рамках нововведений законодательства. Необходимая информация в сети «Интернет» на территории данных субъектов не размещается, как то: доклады о видах контроля, обобщение правоприменительной практики, оценка эффективности деятельности контрольных органов и др. Возможности судебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц только после их досудебного обжалования, установленные законом № 248-ФЗ, также не применяются. Информирование подконтрольных лиц на присоединенных территориях осуществляется на бумажном носителе, в том числе с использованием почтовой связи. Такие ограничения установлены до 1 января 2026 года (в ред. Постановления Правительства РФ от 04.10.2023 № 1634 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»).

Анализируя изложенное, отметим, что нормы закона №248-ФЗ вносят существенные изменения в разновидности направлений контрольной деятельности на муниципальном уровне, унифицируя процедуру (мероприятия, действия) их проведения с механизмом государственного контроля. Авторский коллектив ученых, исследующий нормативное обеспечение контрольной сферы управления полагает, что процессуальные основы закона №248-ФЗ «помогут надзорному органу более эффективно использовать имеющиеся ресурсы,

²²³ Указ Главы Донецкой Народной Республики «О мерах поддержки субъектов хозяйствования» 09.03.2022 года № 57. (Электронный ресурс) // <http://npa.dnronline.su/2022-03-09/ukaz-glavy-donetskoj-narodnoj-respubliki-57-ot-09-03-2022-goda-o-merah-podderzhki-subektov-hozyajstvovaniya.html> (дата обращения: 08.10.2023).

концентрируя их на наиболее проблемных участках, сопоставляя основания для проведения надзорных мероприятий с их видом и интенсивностью; будут стимулировать добросовестное поведение контролируемых лиц; позволят уменьшить непосредственное взаимодействие контролируемых лиц и надзорных органов, улучшат оперативность обмена информацией»²²⁴.

С данным мнением согласен Н.И. Дорохов, указывающий, что «новый закон о государственном (муниципальном контроле) существенно отличается от прежних нормативно-правовых актов своей нацеленностью на процессуальность, то есть четкую регламентацию последовательности и порядка проведения процедур при осуществлении контроля, законодательное установление прав и обязанностей лиц, участвующих в контроле, повышение эффективности работы самих контрольно-надзорных органов за счет большой регламентации процедур. Сказанное позволяет предположить создание в перспективе полноценного кодекса контрольно-надзорного производства»²²⁵.

Другие специалисты-эксперты, рассуждая о кадровом обеспечении органов муниципального контроля, отмечают появление у них дополнительных профессиональных компетенций информационного-технического и юридического содержания. Закон № 248-ФЗ устанавливает как специфику работы сотрудников муниципального контроля в единых информационных системах, так и предоставляет должностным лицам органов муниципального контроля права субъектов административной юстиции²²⁶. В этих условиях существенной необходимостью является дополнительная специализация сотрудников, их профессиональное обучение особенностям организации

²²⁴ Адамов Д.С., Козырев Е.В., Костерин И.В., Сорокин В.А., Щеголева Н.О. Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2020. № 4 (6). С. 31.

²²⁵ Дорохов Н.И. Реформа контрольно-надзорной деятельности как вектор трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2021. № 4 (30). С. 30.

²²⁶ Пахомов А. Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования [Электронный ресурс] // zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj_kontrol_v_novom_federalnom_zakone_o_gosudarstvennom_kontrol_e_nadzore_i_municipalnom_kon (дата обращения: 30.11.2022).

контрольных мероприятий в рамках закрепленных полномочий, что в целом повысит эффективность данной муниципальной функции²²⁷.

Законом установлен ряд единых квалификационных требований к кадрам контролирующих органов, определены их права и обязанности, однако регулирование вопросов их статуса как государственных (муниципальных) служащих относится к специальному законодательству²²⁸. Деятельность инспектора муниципального контроля как муниципального служащего регламентирована должностной инструкцией. Содержание этого локального документа отражает перечень профессиональных действий сотрудника в рамках полномочий контрольного органа, в том числе указывает на необходимость определенных знаний должностного лица для выполнения конкретных обязанностей. Причем инструкция включает как общие положения, связанные со статусом муниципального служащего (например, регламентированные статьей 11 закона № 25-ФЗ от 2 марта 2007), так и специфические, связанные с проверочными мероприятиями (проводить проверку на основании распоряжения руководителя; доказывать обоснованность контрольных действий при их обжаловании и прочее)²²⁹.

При анализе текста некоторых Положений, принятых представительным органом муниципального образования городского округа Курск, отметим, что они дублирует нормы федерального закона в части регламентации прав и обязанностей инспекторов контроля (ст. 29 ФЗ № 248), что является лишним структурным элементом с позиции юридической техники подготовки муниципальных правовых актов. Дублирование закона провоцирует изменение положений подзаконного акта после каждой поправки на федеральном уровне. Нам представляется, при подготовке подобных актов достаточно указать бланкетную норму, определяющую правовой статус персонала органов

²²⁷ Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шугриной, М. Ряшина. М., 2019. С. 48-49

²²⁸ Чуб Н.В., Грохотов А.Н. Конституционно-правовой механизм кадровой политики в условиях централизации власти в России //Современное общество и право. 2015. № 4 (21). С. 100-105.

²²⁹ Ячный Е.С., Чуб Н.В. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях цифровизации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 269.

контроля в федеральном законодательстве, «не перегружая» текст документа. Тем более аналогичные формулировки о профессиональных обязанностях содержатся также и в должностных инструкциях инспекторов²³⁰.

Орган муниципального контроля может привлечь эксперта к осуществлению экспертизы (ст. 33 закона № 248-ФЗ). Это статус может получить гражданин, не являющийся индивидуальным предпринимателем, имеющий специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности. Подтвердить наличие последних необходимо посредством аттестации, проводимой, как правило, в форме экзамена аттестационной комиссией, создаваемой контрольным органом муниципального образования в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ. Для оказания содействия контрольному органу и совершения отдельных действий, в том числе для применения технических средств (например, транспортных) могут быть привлечены специалисты, обладающие специальными знаниями и навыками. Их участие в контрольных мероприятиях урегулировано положениями ст. 34 закона № 248-ФЗ²³¹.

Подводя итог данного аспекта исследования, заметим, что закрепленные в законе №248-ФЗ основания, порядок применения, перечень мероприятий, сроки их проведения распространяются и на муниципальный уровень контрольной деятельности, за теми особенностями, которые предусмотрены действующим законодательством и касаются некоторых видов и форм контроля. Ввиду действия моратория на проведение проверок в 2022 году, распространение режима ограничений на контрольные полномочия и особый порядок их реализации на присоединенных территориях РФ, потенциал соответствующих информационных баз (единых Реестров) находится в стадии технической и административной адаптации к условиям местной практики управления и типам муниципальных образований.

²³⁰ Ячный Е.С., Чуб Н.В. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях цифровизации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 269.

²³¹ Там же.

Участие в данном информационном механизме нескольких публичных ведомств, согласующих проверочные действия – важный признак трансформации процесса муниципального контроля в направлении его объективности и профессионализма. При осуществлении полномочий в некоторых видах контроля инспекторы могут применять дистанционное взаимодействие, в том числе посредством аудио- или видеосвязи, что направлено на снижение уровня нагрузки на контролируемых лиц и освобождению от дополнительных обязанностей и временных затрат кадровый состав должностных лиц муниципального контроля. Вместе с тем, полагаем, профессионализм и уровень специальных знаний служащих необходимо совершенствовать, регулярно доводить до их сведения информацию правового характера, при этом не только в рамках занятий, проводимых руководителями структурных подразделений с подчиненными. Существенным достижением правового обеспечения контрольных мероприятий является механизм государственного гарантирования прав подконтрольных лиц, который включает как информационную открытость действий инспекторов, обязательное уведомление о некоторых мероприятиях контроля, наличие разумных сроков для предоставления подконтрольными лицами дополнительных материалов по соответствующему запросу.

Заключение

Подводя общий итог проведенному исследованию можно заключить следующее: исследованные понятия «контроль» и «надзор» являются базовыми правовыми категориями, а производные от них словосочетания, такие как прокурорский надзор, финансовый контроль, экологический контроль, муниципальный контроль и т.д., могут выступать специализированными категориями отраслевых юридических наук. В частности муниципальный контроль можно считать специализированной категорией муниципального права Российской Федерации.

Во-первых, понятие «контроль» и «надзор» являются системаобразующими категориями, так как являются определяющими для большого количества общественных отношений, урегулированных нормами самых разных отраслей российского права, в том числе и при определении понятия «муниципальный контроль».

Во-вторых, понятия «контроль» и «надзор» схожие правовые категории, однако они имеют небольшие отличия. Стоит отметить, что в практике, как проверяющие субъекты, так и проверяемые, не всегда понимают разницу между контролем и надзором, так как зачастую проверочные мероприятия проходят в схожей форме и близкие по содержанию. Более того, в правоприменительных документах, употребляются следующие названия проверочного мероприятия – «проверка», «экспертно-аналитическое мероприятие». Однако понятие «надзор» нельзя применять к муниципальному уровню, так как указанная деятельность в большей степени относится к федеративному уровню власти и частично к уровню власти субъектов Российской Федерации.

В-третьих, с точки зрения публичного права, можно сказать, что контроль содержательно более широкое по сравнению надзором понятие. Главное отличие контроля заключается в то, что помимо надзора за законностью, контроль предусматривает выявление отклонений от заданных параметров, а у

контрольных органов часто имеется возможность влияния на процесс устранения выявленных нарушений. Надзор же представляет собой исключительно слежение за законностью выполнения норм права и не более того. Примером надзора может послужить полномочие органов Прокуратуры РФ по надзору за соответствием, например, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации положениям федеральных нормативных правовых актов. Так в случае выявления несоответствия Прокуратура РФ не имеет возможности самостоятельно отменить действующий нормативный правовой акт, а может лишь выдать предписание законодательным органам, чтобы они внес соответствующие изменения в закон, или обратиться в суд и признать принятый нормативный правовой акт незаконным или целиком или в части, противоречащей федеральному законодательству.

В-четвертых, также важно также отметить, что существенной особенностью правового регулирования контроля в Российской Федерации является то, что органы контроля наделяются административно-властными полномочиями, что выражается в возможности привлечения подконтрольных субъектов к ответственности за нарушения законодательства.

В-пятых, спорным является вопрос применения контрольным орган мер принуждения в отношении проверяемых. В первую очередь это касается контроля над субъектами предпринимательской деятельности. Так, в конце 90-х годов после возникновения негосударственного образования в России целью проверок негосударственных вузов было разъяснение правил организации делопроизводства, помощь в налаживании работы образовательной организации. В настоящее же время Рособрнадзор может лишить лицензии, приостановить прием в образовательную организацию, привлечь к административной ответственности. Схожие полномочия, а реализуются по-разному. При отсутствии возможности привлечения к ответственности не реализуется функция «общей превенции», когда не нарушается законодательство под угрозой наказания. В настоящее время контроль обладает функцией принуждения. Вопрос о том, какие конкретно меры воздействия на

подконтрольных субъектов необходимо устанавливать и применять, является предметом дискуссии, как и насколько суровыми должны быть меры принуждения. Целью применения санкции всегда должно быть улучшение работы механизма. Если качественные улучшения не происходят, применение санкции не имеет никакого смысла. Санкции должны воздействовать на виновного, стимулировать устранение недостатков и улучшение работы. Однако в правоприменении часто встречается практика привлечения к ответственности с целью выполнения показателей по количеству выявленных нарушений, а не с целью профилактики, более того государственные органы становятся заинтересованными в том, чтобы как можно больше нарушалось законодательство, что позволит больше выявить нарушений.

Под муниципальным контролем в работе автором понимается разнородная по своей правовой природе (в зависимости от вида муниципального контроля), но схожая по содержанию модель организации и деятельности уполномоченных органов и учреждений муниципального образования, реализуемая в рамках строго определенных федеральным законодательством полномочий по решению отдельных вопросов местного значения, включающих проведение профилактических и проверочных мероприятий в части соблюдения обязательных требований законодательства физическими и юридическими лицами (индивидуальными предпринимателями) в целях достижения общественно значимых результатов.

Муниципально-контрольные правоотношения – это урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления муниципальными уполномоченными органами контроля за законностью и эффективностью деятельности субъектов, участвующих в решении вопросов местного значения, а также иных вопросов, отнесенных к ведению муниципальных органов власти.

Подводя итог, можно заключить, что в настоящее время виды муниципального контроля, сохраняя традиционные подходы к классификации, все же находятся в процессе своего реформирования. В настоящее время,

правильнее применять классификацию видов муниципального контроля, основанную на субъектном, временном и содержательном подходе, а именно, в зависимости от содержания муниципального контроля, контроль можно разделять на общий (управленческий) контроль за структурными элементами муниципальной системы управления со стороны органов управления ими, а также на специальный контроль, осуществляемый по какому-либо конкретному направлению деятельности, а также в зависимости от формы его осуществления, контроль можно разделить на внешний контроль и внутренний контроль. В зависимости от временного режима осуществления контрольных мероприятий, на постоянный или систематический и временный или периодический.

Также особенно можно отметить то, что муниципальный контроль необходимо разделять на контроль за внутренними субъектами муниципальной системы со стороны специальных муниципальных органов (за отдельными элементами этой системы (комитета, отделы, управления и т.д.), включая муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия данного муниципального образования) и на контроль со стороны муниципальных органов власти за внешними субъектами, осуществляющими свою деятельность на территории муниципального образования, но непосредственно не являющимися частью муниципальной системы управления.

По новым правилам к ведению органов местного самоуправления относятся семь видов муниципального контроля. Все они не являются новыми для муниципалитетов, одна они подвержены изменениям.

Итак, какие же это виды муниципального контроля?

Во-первых, то муниципальный контроль в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Так, в соответствии со ст. 33 федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (п. 27 ч.1 ст. 14, п. 22 ч. 1 ст. 15, п. 30 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ) соблюдение на особо охраняемых природных территориях местного значения: режима таких территорий; особого правового режима использования

земельных участков, водных объектов, природных ресурсов, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий; режима охранных зон особо охраняемых природных территорий

Во-вторых, это муниципальный контроль в сфере благоустройства, а именно данный контроль определяется п. 16 ст. 15.1 федерального закона от 24.11.1995 № 181ФЗ «О социальной защите инвалидов...» (п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16, п. 10 ч. 1 ст. 16.2 Закона № 131-ФЗ)

Соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования, требований к обеспечению доступности для инвалидов инфраструктурных объектов и предоставляемых услуг.

В-третьих, муниципальный контроль на автотранспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве. Ст. 3.1 федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности...» (п. 1 ч. 1 ст. 14, п. 5 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение обязательных требований, установленных в отношении регулярных перевозок по муниципальным маршрутам. А также в отношении автодорог местного значения: к эксплуатации объектов дорожного сервиса в полосах отвода, в придорожных полосах; осуществлению работ по капремонту, ремонту и содержанию автодорог общего пользования и искусственных сооружений на них

В-четвертых, муниципальный земельный контроль. Ст. 72 Земельного кодекса (п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 35 ч. 1 ст. 15, п. 26 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение обязательных требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. По итогам проверки инспектор вправе составить акт и направить его копию в орган государственного земельного надзора. Последний примет решение и сообщит о нем в орган муниципального контроля.

В-пятых, это муниципальный жилищный контроль. Ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации (п. 6 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-

ФЗ). Соблюдение требований в отношении муниципального жилищного фонда: к использованию и сохранности жилищного фонда; формированию фондов капитального ремонта; созданию и деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые занимаются управлением многоквартирным домом, содержанием и ремонтом общего имущества в нем; предоставлению коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений. Инспекторы контролируют соблюдение правил изменения платы за содержание жилого помещения и общего имущества в многоквартирном доме, правил предоставления коммунальных услуг и т. д.

В-шестых, муниципальный лесной контроль. Ст. 84 Лесного кодекса Российской Федерации (п. 32 ч. 1 ст. 14, п. 29 ч. 1 ст. 15, п. 38 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение требований в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения.

В-седьмых, муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (п. 4.1 ч. 1 ст. 14, п. 4.1 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ). Соблюдение организацией в процессе строительства, реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения требований Закона № 190-ФЗ и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов.

Также можно заключить, что содержательно положения, регулирующие все семь видов муниципального контроля в Российской Федерации, очень похожи, так как созданы на основе централизованно разработанных типовых положений. Однако, исходя из содержания конкретного вида муниципального контроля, в положениях имеются существенные отличия, как правило, они касаются объектов контроля и процедур их проведения.

В работе определено, что формально развитие муниципального контроля в России на постсоветском пространстве можно разделить на три основных этапа:

1 этап с момента создания в декабре 1991 года Российской Федерации и

до момента принятия в 2003 году федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (включая переходный период 2003-2009 годы);

2 этап – период действия закона № 131-ФЗ (с 2003 и до момента принятия в июле 2020 года нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;

3 этап с июля 2020 года и по настоящее время.

В работе отмечается, что подходы к правовой регламентации сферы контроля и надзора формировались в разное время в зависимости от состояния политического устройства государства, структуры государственного аппарата, его целей и установок. Реформы управления меняли крен от централизации к децентрализации власти, затрагивая, в том числе систему контроля в местном самоуправлении. Неоднозначно выстраивалась в тот или иной историко-правовой период развития законодательства о местном самоуправлении цель контрольных мероприятий – от «устрашения» до профилактики. В настоящее время действующий федеральный закон № 131-ФЗ в части обеспечения контрольных функций муниципальной власти содержит лишь общие положения о них и регламентирует систему органов самоуправления, в том числе как субъектов контроля, частично реализующих в этой сфере свои полномочия. Детально же особенности и направления муниципального контроля реализуются в специальном законодательстве и подзаконных нормативных актах, также издаваемых на местном уровне.

Также стоит отметить, что ФЗ № 131 урегулированы права (полномочия) органов местного самоуправления в части всех или некоторых видов муниципального контроля в зависимости от типа местной территории. Кроме того, все муниципальные образования осуществляют контрольные полномочия в сфере местного бюджетного процесса. На муниципальном уровне правовой формой реализации контрольных функций являются соответствующие Положения, которые утверждаются представительным органом муниципального образования. Процедурными актами контроля являются Административные

регламенты, принятые, например, в муниципальных районах.

Анализ ФЗ № 131 позволяет сделать вывод о соответствии основных принципов местного самоуправления особенностям контрольной сферы управления, которая претерпела изменения как в связи с конституционными поправками 2020 года в части единства системы публичной власти, так и принятием в этом же году специального нормативного акта – закона № 248-ФЗ, определившего унифицированные правила для организации контроля. Однако механизм его осуществления на местах в первые годы действия нового закона, уже выявил некоторые проблемы и недостатки организационно-правового характера. Далее стоит заметить, что закрепленные в законе №248-ФЗ основания, порядок применения, перечень мероприятий, сроки их проведения распространяются и на муниципальный уровень контрольной деятельности, за теми особенностями, которые предусмотрены действующим законодательством и касаются некоторых видов и форм контроля. Ввиду действия моратория на проведение проверок в 2022 году, распространение режима ограничений на контрольные полномочия и особый порядок их реализации на присоединенных территориях РФ, потенциал соответствующих информационных баз (единых Реестров) находится в стадии технической и административной адаптации к условиям местной практики управления и типам муниципальных образований.

Участие в данном информационном механизме нескольких публичных ведомств, согласующих проверочные действия – важный признак трансформации процесса муниципального контроля в направлении его объективности и профессионализма. При осуществлении полномочий в некоторых видах контроля инспекторы могут применять дистанционное взаимодействие, в том числе посредством аудио- или видеосвязи, что направлено на снижение уровня нагрузки на контролируемых лиц и освобождению от дополнительных обязанностей и временных затрат кадровый состав должностных лиц муниципального контроля. Вместе с тем, полагаем, профессионализм и уровень специальных знаний служащих необходимо совершенствовать, регулярно доводить до их сведения информацию правового

характера, при этом не только в рамках занятий, проводимых руководителями структурных подразделений с подчиненными. Существенным достижением правового обеспечения контрольных мероприятий является механизм государственного гарантирования прав подконтрольных лиц, который включает как информационную открытость действий инспекторов, обязательное уведомление о некоторых мероприятиях контроля, наличие разумных сроков для предоставления подконтрольными лицами дополнительных материалов по соответствующему запросу.

Список литературы

Федеральные нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (действующая редакция) // СЗ РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (в ред. от 05.12.2022) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 04.11.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.05.2023, с изм. от 30.05.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.
9. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (в ред. от 10.03.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 14.03.2022. № 11. Ст. 1715.

Акты органов местного самоуправления

10. Решение от 27 сентября 2021 года № 35 «Об утверждении положения о муниципальном контроле в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий на территории муниципального образования Копорское сельское поселение».

11. Решение Собрании депутатов Моковского сельского совета Курского района от 21.12.2021 года №154-6-51 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства».

12. Постановление Администрации муниципального образования Новосергиевский поссовет Новосергиевского района Оренбургской области от 16.09.2021 № 251-п «О муниципальном земельном контроле на территории МО Новосергиевский поссовет».

13. Решение совета депутатов Батыревского муниципального округа Чувашской Республики от 19 ноября 2021 года № 12/7 «Об утверждении Положения о муниципальном жилищном контроле».

14. Решение совета депутатов Дзержинского сельского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области от «28» сентября 2021 года № 107 «О принятии Положения о муниципальном лесном контроле на территории муниципального образования Дзержинское сельское поселение Лужского муниципального района Ленинградской области».

15. Решение Кировской городской Думы «О бюджете муниципального образования «Город Киров» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов».

16. Решение Курского городского Собрания от 10.09.2021 г. № 186-6-РС «Об утверждении Положения об управлении муниципального контроля города Курска», № 191-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального контроля в сфере благоустройства на территории муниципального образования «Город Курск»; № 187-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве на территории муниципального образования «Город Курск»; № 190-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального лесного

контроля на территории муниципального образования «Город Курск»; № 189-6-РС «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Курск».

17. Решение Совета депутатов Сельского поселения Петропавловское от 27.01.2023 г. №5 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства».

18. Решение Совета СП «Намск» от от 25 ноября 2021 года № V 2/2 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории муниципального образования сельского поселения «Намск».

19. Решение от 03.07.2023 г. № 8/3-С «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства в Букановском сельском поселении Кумылженского муниципального района Волгоградской области».

20. Решение от 21.03.2023 № 11/4 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства в Красноярском сельском поселении Чернышковского муниципального района Волгоградской области».

21. Решение Думы Бардымского МО от 30.09.2021 № 323 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле в границах Бардымского муниципального округа Пермского края».

22. Решение Думы Бардымского МО от 30.09.2021 № 324 «Об утверждении Положения о муниципальном жилищном контроле жилищного фонда Бардымского муниципального округа Пермского края».

23. Решение Думы Бардымского МО от 30.09.2021 № 325 «Об утверждении Положения о муниципальном лесном контроле в границах Бардымского муниципального округа Пермского края».

24. Решение Думы Бардымского МО от 30.09.2021 № 326 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории Бардымского муниципального округа Пермского края».

25. Правила по благоустройству, обеспечению чистоты и порядка на территории муниципального образования – Окское сельское поселение

Рязанского муниципального района Рязанской области, утвержденные решением Совета депутатов Окского сельского поселения от 30 октября 2015 года № 115 (в редакции решений от 10.06.2016 № 138, от 10.02.2017 №21, от 15.08.2017 № 42, от 22.03.2019 № 71).

26. Административный регламент исполнения Администрацией Обоянского района Курской области муниципальной функции «Осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах Обоянского района» (утвержден постановлением Администрации Обоянского района Курской области от 29.12.2020 № 58).

Материалы правоприменительной практики

27. Решение Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № АКПИ23-329 «Об отказе в признании частично недействующим подпункта «а» пункта 3 постановления Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

28. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году Министерства экономического развития РФ // [smokhv.ru /media/cms_page_media/2022/7/14/Doklad-KND-z-a2021.pdf](http://smokhv.ru/media/cms_page_media/2022/7/14/Doklad-KND-z-a2021.pdf) (дата обращения: 07.10. 2023).

29. Обобщение правоприменительной практики по результатам осуществления муниципального автодорожного контроля на территории муниципального образований «Город Курск» за 2022 год (Электронный ресурс) // www.kurskadmin.ru/company/municipalnyj-kontrol/ (дата обращения: 06.10. 2023).

Диссертации и авторефераты

30. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы). Дисс. докт. юрид. наук. Ростов н/Д, 2002.

31. Бышков П.А. Муниципальный контроль в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2018. 554 с.

32. Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства (теоретический аспект). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2006.

33. Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2004. 188 с.

34. Пашков О.В. Институционализация муниципального контроля в системе местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2014.

Научная литература

35. Агапов А.Б. Административное право: учебник. М.: Издательство Юрайт, 2012. 874 с.

36. Адамов Д.С., Козырев Е.В., Костерин И.В., Сорокин В.А.; Щеголева Н.О. Анализ основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2020. № 4(6).

37. Арутюнян Г.Г. Конституционный контроль: характер функционирования и характер развития системы. Монография. М., 1997. 180 с.

38. Атаманчук Г.В. Государство, государственное управление, государственный аудит в Российской Федерации (сущность явлений и механизмы их реализации): монография / Г.В. Атаманчук, С.В. Степашин, С.М. Шахрай. Ижевск: КнигоГрад, 2012. 576 с.

39. Атаманчук Г.В. Проблемы управления и управляемости в обществе: Избранное. М.: Изд-во РАГС, 2011. 384 с.

40. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.

41. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2002. 567 с.

42. Бабурин С.Н. Мир империй: территория государства и мировой порядок. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2010. 829 с.
43. Бахрах Д.Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
44. Белявский Ф.Н. Исторический очерк развития государственного контроля в России. Издание народного комиссариата государственного контроля. М., 1919. 63 с.
45. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. М.: Проспект, 2005.
46. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. 2014. № 2. С. 245-251.
47. Беляев В.П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. 2006. № 7. С. 31-43.
48. Благов Ю.В. Местное самоуправление в РФ в условиях муниципально-правовой реформы: монография. М.: Проспект, 2017.
49. Богданов А. А. Тектология. Всеобщая организационная наука. Под ред. акад. Л. И. Абалкина, акад. А. Г. Аганбегяна, акад. Д. М. Гвишиани, акад. А. Л. Тахтаджяна, докт. биол. наук А. А. Малиновского. М.: Экономика. 1989. Кн. 1. 304 с., Кн. 2. 351 с.
50. Бондарь Н.С. Муниципальное право РФ: учебник для академического бакалавриата/ под. Ред. Н.С. Бондаря. – 4 е изд., перераб. и доп. – М. Издательство Юрайт, 2014.
51. Бочковский Ф.И. Организация государственного контроля в России сравнительно с государствами Западной Европы. СПб., 1895.
52. Бурцев В.В. Система государственного контроля // Финансы. 2000. № 9. С. 47.
53. Бурылова Л.А. Муниципальный контроль: проблемы правового регулирования и реализации // Технологос. 2014. № 2.
54. Василевский И.Р. Государственный контроль как охранитель народных интересов за границей и в России. СПб., 1907.

55. Васильев А.В. Законодательство и правовая система дореволюционной России. Учебное пособие для вузов / Под ред. С.А. Комарова. СПб.: Питер, 2004. 224 с.

56. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства (по изданию Государственного издательства 1928 г., М. - Л.). М.: Наука. 1996.

57. Гейвандов Я.А. Содержание и основные направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. 2000. № 6. С. 25-26.

58. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. Книга. 4. Спб. С. 396-397.

59. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987.

60. Государственный контроль. 1811–2011: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин; Курск: Курск. гос. ун-т; Институт публично-правовых исследований (Москва). Курск, Москва, 2011. 205 с.

61. Градовский А. Начала русского государственного права. Т. I. О государственном устройстве. СПб., 1875.

62. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.

63. Двуреченских В.А. Национальный контроль. М.: Финансовый контроль, 2009. 226 с.

64. Демидов М.В. Конституционные основы парламентского контроля в республиках – субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 11.

65. Джагарян А.А. Конституционно-правовые основы государственного контроля в Российской Федерации. М.: Формула права, 2008. 176 с.

66. Диветайкина Т. Е. Муниципальные правовые акты в системе нормативно-правовых актов // Социальные науки: social-economic sciences. 2015. № 6 (9).

67. Дорохов Н.И. Реформа контрольно-надзорной деятельности как вектор трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Московского университета имени С. Ю Витте. Серия 2. Юридические науки. 2021. №4 (30).

68. Дорохов Н.И. Реформа контрольно-надзорной деятельности как вектор трансформации публично-правового регулирования в сфере государственного и муниципального управления // Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки. 2021. №4 (30).

69. Дурденевский В.Н. Государственный контроль в капиталистических странах // Вестник государственного контроля. 1940. № 2. С. 39.

70. Ерицян А.В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности // Государство и право. 2002. № 2. С. 103-108.

71. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». М.: Высш. шк., 1983. 352 с.

72. Зырянов С.М. Правовая природа и виды муниципального контроля // Вестник Московского университета МВД России . 2009. № 10.

73. Иванов А.П. Тайны государственного контроля. СПб., 1908.

74. Исаев И.А. История государства и права России. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2005.

75. История государства и права России: учеб./В.М. Клеандрова, Р.С. Мулукаев;/под ред. Ю.П. Титова. М.: ТК: Велби, Изд-во Проспект, 2005.

76. История государственного управления./Под ред. А.Н. Марковой. М.: «Закон и право». Изд. Объединение «Юнити». 1997.

77. Ишеков К.А. Некоторые направления парламентского контроля: уровень субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 60.

78. Караев Р.Ш, Прокопович А.Е., Асиев Р.Ш, Полякова Э.И. Характерные черты становления и развития местного самоуправления в период советской власти // Вестник СевКавГТИ. 2015. Вып. 3 (22).

79. Козлов Ю.М. Административное право. М.: Юристъ, 2005.

80. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования / В.П. Беляев, О.В. Брежнев, И.Б. Лагутин, А.И. Хорошильцев. М.: Юрлитинформ, 2013. 312 с.

81. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000.

82. Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000. 384 с.

83. Крамаровский Л.М. Ревизия и контроль: Учебник. М.: Финансы и статистика, 1988. 232 с.

84. Кремяновский М. Государственный контроль в России за сто лет // Вестник Европы. 1915. Июль (Кн. 7). С. 113.

85. Кудилинский М.Н. Контроль как вид государственно-управленческой деятельности: к соотношению понятий «контроль», «надзор» // Социология и право. 2015. № 1(27). С. 38 - 46.

86. Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века. Курск: Курск. гос. ун-т, 2006. 132 с.

87. Лагутин И.Б. Муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации: организационно-правовые основы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23. С. 32.

88. Лагутин И.Б. Новый закон о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: особенности и перспективы // Право. Журнал высшей школы экономики. 2011. № 3. С. 66.

89. Лагутин И.Б. О становлении института финансового контроля в России: к 200-летию Государственного контроля // Государственный контроль. 1811-2011: сб. науч. трудов, посвящ. 200-летию Государственного контроля / отв. ред. И.Б. Лагутин. Курск, Москва, 2011. С. 3.

90. Лагутин И.Б. Региональный финансовый контроль (организационно-правовые и теоретические основы): монография / Под общ. ред. А.А. Ялбулганова. М.: Юрлитинформ, 2009. 176 с.

91. Лагутин И.Б. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации: монография / И.Б. Лагутин. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2012. 180 с.

92. Лагутин И.Б. Создание и развитие советских органов финансово-бюджетного контроля: к 90-летию КРУ-ФСФБН России // Финансовое право. 2013. № 8. С. 15.

93. Лагутин И.Б. Финансово-правовые основы регионального финансового контроля М.: «Юрлитинформ», 2012. 240 с.

94. Лагутин И.Б. Эволюция территориальных органов финансового контроля в России в советский период (организационно-правовые основы) // Налоги и финансовое право. 2011. № 8. С. 220.

95. Латкин В.Н.. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) (под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова). М., 2004.

96. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багашиев З.А. Российское административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 1996. 472 с.

97. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / под науч. ред. Ю.Н. Старилова. М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. 184 с.

98. Медведева Н.М., Свиридов А.В. Проблемы осуществления контроля за сохранностью автомобильных дорог в РФ. В сборнике: Экономика, управление, общество: история и современность. Материалы XVIII Всероссийской научно-практической конференции. Хабаровск, 2020.

99. Мельник М.В. Ревизия и контроль: учебное пособие / М.В. Мельник, А.С. Пантелеев, А.Л. Звездин; под ред. проф. М.В. Мельник. 2-е изд., стер. М.: КНОРУС, 2006. 520 с.

100. Миронова С.М. Мордвинцев А.И., Поляков Д.С. Повышение роли контрольно-счетных органов муниципальных образований в рамках реформы местного самоуправления в России // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2022. № 1. С. 53-62.

101. Миронова С.М. Мордвинцев А.И., Поляков Д.С. Роль органов внешнего муниципального финансового контроля в повышении эффективности управления на местном уровне // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2021. № 2. С. 53-63.

102. Миронова С.М. Мордвинцев А.И., Еременко И.А. Совершенствование системы внешнего муниципального финансового контроля в условиях реформирования публичной власти // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 96-107.

103. Миронова, С.М. Мордвинцев А.И., Скворцов С.Г. Организация внутреннего финансового аудита в органах местного самоуправления и роль муниципальных контрольно-счетных органов в повышении ее эффективности // Финансовое право. 2020. № 11. С. 7-13.

104. Миронова С.М. Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук 2012. № 1 (18). С. 62-73.

105. Миронова С.М. Совершенствование системы муниципального финансового контроля // Вестник Евразийской академии административных наук. 2011. № 4 (17). С. 86-96.

106. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: «Юристъ», 2002. 414 с.

107. Муниципальный контроль в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Воронеж, 28 февраля 2012 г.) / под ред.

Т.М. Бялкиной. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. 168 с.

108. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. 300 с.

109. Муров Е.А. О роли специальной связи и информации в решении задач государственного управления // federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%205/I/Murov.pdf (дата обращения 24.02.2017).

110. Новейшая история Отечества. XX век: Учеб. для студ. высш. учеб. заведений: В 2 т/ под ред. А.Ф. Киселева, Э.М. Щагина. Т. 2. М.: Гуманитар. изд. центр «ВЛАДОС», 1998. 496 с.

111. Ногина О.Н. Налоговый контроль: вопросы теории. – СПб.: Питер, 2002. 160 с.

112. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9 С. 34-46.

113. О преобразовании Государственного контроля и некоторых частей финансовой администрации в России // Морской сборник. 1859. № 12. – 44 с.

114. Оболонский А.В. Человек и государственное управление / отв. ред. М.И. Пискотин. АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1987. 252 с.

115. Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления / отв. ред. Г.А. Туманов. АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1978. 191 с.

116. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. М.: «Юристъ», 2000. 468 с.

117. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 53 000 слов / под общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. 24-е изд., испр.. М.: ОНИКС, 2007. 1198 с.

118. Основы борьбы с организованной преступностью/ под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М.: Инфра-М, 1996. 400 с.

119. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учебное пособие/В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. М.: КНОРУС, 2010.

120. Пахомов А. Муниципальный контроль в новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: новшества и особенности регулирования [Электронный ресурс] // zakon.ru/blog/2020/11/6/municipalnyj_kontrol_v_novom_federalnom_zakone_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_i_municipalnom_kon (дата обращения: 30.11.2022)

121. Пешин Н.П. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007.

122. Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII века до конца XVIII века: эволюция бюрократической системы. М.: «Российская политическая энциклопедия», 2007.

123. Пискотин М.И. Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка). М.: Наука, 1988. 336 с.

124. Подкопаева О.Л. Контрольная деятельность органов местного самоуправления // Конституционализм и государственное управление. 2017. № 1 (9). С. 89-95.

125. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. /отв. ред. Попов Л.Л. М.: Проспект, 2010. 752 с.

126. Поташева Г.А. Синергетический подход к управлению: Монография. М.: ИНФРА-М, 2011. 160 с.

127. Правительство России и федеральные органы исполнительной власти: Структур. справ. М.: ООО «Панорама», 1995. 200 с.

128. Право и финансовый контроль / Н.М. Казанцев и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. 336 с.

129. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. 480 с.

130. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / авт. кол.: Е.Е. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2012. 164 с. 500 экз. ISBN.978-5-7598-0966-1

131. Рой О.М. Проблемы и перспективы налаживания муниципального контроля в России // Муниципальная академия. 2022. №. 4.

132. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

133. Рябикин С.П. Новейшая история России (1991-1997). Пособие для учителей, старшеклассников, абитуриентов и студентов. СПб.: Нева, 1997. 256 с.

134. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975.

135. Садиков П.А. Очерки по истории опричнины. [Текст] / П. А. Садиков ; Акад. наук СССР, Ин-т истории (Ленинградское отделение). М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1950. С. 244-245.

136. Сайбулаева С.А. Местное самоуправление в Российском государстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6.

137. Селиванова О.С. Государственный и муниципальный контроль в современной России // Отечественная юриспруденция. 2021. № 3 (47).

138. Сизиков М.И. . История государства и права России с конца XVII до начала XIX века. М. Инфра-М., 1998.

139. Славецкий Д.В, Фанакина М.Н. Методическое пособие по проведению муниципальными инспекторами муниципального земельного контроля и муниципального контроля в сфере благоустройства в муниципальном образовании. М.: «Лаборатория территориального развития «МОСТ». 2023.

140. Соменков А.Д. Государственный контроль в бюджетной сфере России и зарубежных стран. М.: МЗ Пресс, 2004. 248 с.

141. Спиридонов А.А. Актуальные аспекты государственного контроля в зарубежных странах: соотношение с российским опытом с конституционно-

правовой точки зрения // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 2.

142. Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5.

143. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. 728 с.

144. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965.

145. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.

146. Степашин, С.В. Государственный аудит / С.В. Степашин, К.В. Сурков. М.: УП Принт, 2010. 623 с.

147. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987.

148. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974.

149. Султанмуратов Д.Ю. Рабоче-крестьянская инспекция: правовые основы деятельности и особенности осуществления контрольно-ревизионной работы // Журнал. Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. Выпуск №12 (52).

150. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26-36.

151. Тарасов А.М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 12. С. 51 - 60.

152. Теория государства и права: Курс лекций/ под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. 776 с.

153. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: 2001. 652 с.

154. Толстая А.И. История государства и права России: учебник для вузов. 3-е изд., стереотипное. М.: Юстицинформ: Омега Л, 2010. 320 с.

155. Ханин Г.И. Экономическая история России в Новейшее время. Т. 3. Российская экономика в 1992–1998 годы. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. 712 с.

156. Хобраков Д.Ц. Государственный и муниципальный контроль за законностью муниципальных нормативных правовых актов: понятие, виды, система // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12.

157. Черехаев А.В. Проблемы применения юридической терминологии в Законе «О валютном регулировании и валютном контроле» // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 128-134.

158. Черногор Н.Н. Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). М.: ИД «Юриспруденция», 2006. 176 с.

159. Черняк В.З. История государственного и муниципального управления России. Учебник для вузов. М.: Издательство РДЛ, 2001. 528 с.

160. Чечеткин В. Контроль – объективная категория материального мира // Финансовый контроль. 2002. №6.

161. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. 213 с.

162. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М.: Норма, 2011. 336 с.

163. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: Норма, 2012. 432 с.

164. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2009. 352 с.

165. Чуб Н.В. Правовые формы осуществления контрольно-надзорной деятельности министерств как органов государственной власти России (из истории вопроса) // История государства и права. 2012. № 23.

166. Чуб Н.В., Грохотов А.Н. Конституционно-правовой механизм кадровой политики в условиях централизации власти в России // Современное общество и право. 2015. № 4 (21). С. 100-105.

167. Шамарова Г.М. Ответственность муниципального служащего: проблемы правового регулирования // Трудовое право. 2007. №12. С. 37.

168. Шерин А.Н. Контрольные функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Рязанской области) // Юридический мир. 2009. № 5. С. 42.

169. Шугрина Е. Контрольный орган муниципального образования // Бюджет. 2008. № 6. С. 24.

170. Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. М.: Изд-во «Проспект», 2018. 184 с.

171. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 8 С. 26-37;

172. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 336 с.

173. Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений // Юридическое образование и наука. 2018. № 3. С. 3-10.

174. Юсупов В.А. Философия административного права: монография. Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. 220 с.

175. Ячный Е.С. «Контроль» и «надзор» как категории теории права: проблемы определения и разграничения // Журнал юридических исследований. 2021. № 1. Том 6. С. 25-33.

176. Ячный Е.С. Становление и развитие института контроля и надзора в новейшей истории России: к 30-летию Российской Федерации // Историко-правовые проблемы: Новый ракурс. 2021. № 2. С. 113-123.

177. Ячный Е.С., Чуб Н.В. Кадровое обеспечение органов муниципального контроля: особенности правового регулирования в условиях

цифровизации // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2022. № 12. С. 269-273.

178. Ячный Е.С. Виды, основные направления деятельности и правовое обеспечение органов муниципального контроля в России // Вестник Белгородского института МВД России имени И.Д. Путилина. 2023. № 4. С. 130-135.