

© **Вячеслав Владимирович Шаханов**,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории
государства и права Владимирского
филиала РАНХиГС
e-mail: Shakhanov.vyacheslav@mail.ru

Vyacheslav V. Shakhanov
PhD, Associate Professor
Assistant Professor of Theory and History
of State and Law Department of Vladimir
Branch of RANEPa,
e-mail: Shakhanov.vyacheslav@mail.ru

© **Алексей Иванович Левченя**,
директор муниципального рынка
г. Ковров
e-mail: lenj1212@mail.ru

Levchenya Alexey I.
Director of the municipal market in
Kovrov
e-mail: lenj1212@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Current problems of reforming the institute of municipal control in the Russian Federation

Аннотация. В статье анализируется законодательство о муниципальном контроле в Российской Федерации, в том числе Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Исследуются проблемы существовавшей концепции муниципального контроля и пути их разрешения в связи с принятием совершенно нового законодательного акта, регулирующего данную сферу. Основные выводы, сделанные по итогу проведенного анализа и сравнения, указывают на необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования правоотношений, возникающих в связи с реализацией контрольно-надзорных функций органами публичной власти.

Abstract. The article analyzes the legislation on municipal control in the Russian Federation, including the federal law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation". The problems of the existing concept of municipal control and ways to resolve them in connection with the adoption of a completely new legislative act regulating this area are investigated. The main conclusions made as a result of the analysis and comparison carried out indicate the need for further improvement of the legal regulation of legal relations arising in connection with the implementation of control and supervisory functions by public authorities.

Ключевые слова: муниципальный контроль, виды муниципального контроля, федеральный закон, контрольная функция, муниципальный орган власти, публичная власть, контрольно-надзорная система, правовое регулирование контроля.

Keywords: municipal control, types of municipal control, federal law, control function, municipal authority, public authority, control and supervision system, legal regulation of control.

Государственные и муниципальные органы, входящие в систему публичной власти Российской Федерации, наделены достаточно широким спектром контрольных функций. Совершенствование контрольно-надзорного направления деятельности государства является одной из приоритетных задач всех ученых-правоведов, законодателей и государственных деятелей, разрешая которую обеспечивается продуктивное, стабильное и надежное функционирование государства. Наличие такого инструмента принуждения, как муниципальный контроль, способствует надлежащему исполнению законодательно установленных требований со стороны субъектов правоотношений, а также повышает уровень правопорядка в обществе [7, с. 142].

В Российской Федерации на протяжении последних лет достаточно часто происходит реформирование контрольно-надзорной системы. Видится, что основной целью реформаторской деятельности является желание государства достичь наиболее высокого уровня организации контрольных мероприятий в разнообразных сферах жизнедеятельности общества, который в полной мере соответствовал бы потребностям гражданского общества, правового демократического государства, социальной и экономической системы.

В настоящий момент произошло кардинальное усовершенствование системы муниципального контроля, которое связано со вступлением в действие с 01.07.2021 г. Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1]. На данную дату приходится вступление в силу основной массы положений закона, за исключением отдельных положений, которые будут введены в действие позднее.

Публичная власть как регулятор многих общественных отношений должна иметь собственные рычаги влияния на общественные процессы. Подробная регламентация принципов и правил осуществления муниципального контроля позволит дать прочную базу для его функционирования. В дальнейшем на основе зафиксированных в законе требований к организации муниципального контроля и практики их применения можно будет максимально детально проработать контрольную функцию публичной власти на местах, сделать ее наиболее эффективным инструментом контроля требований законодательства, а также защиты основных прав и свобод человека и гражданина на уровне муниципальной власти.

Сущность муниципального контроля вытекает из ст. 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что народ Российской Федерации осуществляет свою власть самостоятельно или через представителей в виде государственных и муниципальных органов [2]. Власть выражается не

только в форме управления, но и в форме принуждения. Граждане не могут самостоятельно осуществлять функции государственно-властного принуждения в связи со спецификой такого вида деятельности. В указанных ситуациях граждане реализуют власть через государственные и муниципальные органы. К такому виду реализации власти относится и муниципальный контроль.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», под муниципальным контролем 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 последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Пределы осуществления функций муниципального контроля ограничены полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения [8, с. 70].

В рамках произошедшей реформы законодательства о муниципальном контроле произошло обновление всей идеологии муниципального контроля и надзора в государстве, что, по своей сути, говорит о переходе к более современной модели муниципального контроля. Основной целью новой модели муниципального контроля является не количество проверок (контрольных мероприятий), которые должны быть проведены, а снижение уровня негативных последствий от нарушения субъектами проверки охраняемых законом ценностей. В итоге может произойти переоценка того, какие результаты и показатели эффективности должны достигаться в рамках реализации функций муниципального контроля. Количество проводимых проверок не всегда говорит об их эффективности, частые проверки могут снижать уровень внимательности ревизоров при исполнении ими контрольного мероприятия, необходимо нацелить внимание руководства каждого отдельного муниципального органа, осуществляющего проверки, на реализацию профилактических мероприятий, частичное внедрение дистанционного мониторинга и цифровизацию проверок.

Муниципальный контроль в настоящее время выступает одной из важнейших составляющих регуляторной политики государства [9, с. 56]. Посредством реализации возложенных законом обязанностей по проведению проверок и мониторинга, профилактических мероприятий контролирующие органы на местах оказывают значительное влияние на различные сферы общественной жизни и общественных отношений, такие как благоустройство, земельные отношения в границах городского округа,

городская архитектура, качество окружающей среды, автодорожное хозяйство, развитие малого и среднего бизнеса. Данные сферы общественной жизни находятся в прямой причинно-следственной связи с качеством жизни граждан муниципального образования. Именно этим была обусловлена необходимость четко и ясно оформить институт муниципального контроля в законодательстве.

Однако, несмотря на принятие совершенно нового федерального закона, который регулирует деятельность в сфере муниципального контроля, многие проблемы, существующие в изучаемом институте, остаются неразрешенными.

К основным проблемам, которые существовали на протяжении длительного времени в сфере контроля на местах и снижали уровень его эффективности, наиболее часто относили:

- отсутствие четко сформированной концепции муниципального контроля, а также сформированной долгосрочной программы развития данного института в нашем государстве;
- затруднение в применении уполномоченными лицами муниципального органа контрольных процедур на практике, ввиду отсутствия технической возможности, недостаточного финансирования возложенных полномочий, кадровой нехватки и сложности в организации;
- отсутствие четко сформулированного, закрепленного в законе перечня контрольных и профилактических процедур;
- пробелы в работе механизма взаимодействия между органами муниципальной власти и органами государственной власти при осуществлении контрольных мероприятий;
- проблемы соотношения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях.

Федеральный закон № 248-ФЗ после его вступления в действие разрешил ряд существовавших проблем, а также задал курс в реформировании рассматриваемого института, послужил отправной точкой для исследований, которые в настоящий момент активно проходят в правовом поле.

Виды муниципального контроля установлены применительно к каждому виду муниципальных образований ст. 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) [3]. К ним относятся: жилищный контроль; земельный контроль; лесной контроль; контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения; контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах населенных пунктов поселения. Перечисленные виды муниципального

контроля регламентируются также и более узконаправленными нормативными правовыми актами, такими как Жилищный кодекс РФ (ст. 14, 20) [4], Земельный кодекс РФ (ст. 11, 72) [5], Лесной кодекс РФ (ст. 84, 98) [6]. Сам по себе новый федеральный закон регламентирует порядок осуществления контрольных процедур, не делая акцент на каждый контрентный вид контроля. Видится, что отсутствие зафиксированного в новом Федеральном законе № 248-ФЗ, четкого перечня видов муниципального контроля является его значительным недостатком. Более того, до настоящего момента существуют некоторые виды муниципального контроля, правовое регулирование которых на законодательном уровне не осуществляется. К таким относится, например, контроль в сфере благоустройства.

Однако существуют и достаточно необходимые, важные нововведения, например, создание единого реестра видов муниципального контроля, в который включаются сведения о видах контроля, осуществляющих их контрольных (надзорных) органах и иные сведения (статья 18 Закона).

Несмотря на то, что федеральный закон, регулирующий муниципальный контроль, действует совсем недавно и еще не успел максимально раскрыться на практике, представляется важным начать его совершенствование касательно выявленных недостатков уже сейчас.

В качестве возможного разрешения вышеупомянутой проблемы, касающейся отсутствия закреплённого перечня видов муниципального контроля, возможно введение четкого закрытого списка видов муниципального контроля, которые могут быть реализованы органами власти на местах в пределах их полномочий. Такой перечень может быть зафиксирован как в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ или же непосредственно в Законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ. Это позволило бы избежать правовых коллизий при реализации контрольно-надзорных функций, а также максимально легализовать проводимые проверки.

Принятие нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дало большой толчок к реформированию всей системы контрольно-надзорной функции государства. Однако, для обеспечения наиболее высокого уровня качества жизни граждан, а также правопорядка в обществе реформирование указанного института должно находиться в непрерывном развитии.

Список литературы

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

4. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

6. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.

7. Пешин Н. Л. Муниципальный контроль в системе единой публичной власти // Судейское усмотрение: сборник статей. – 2020. – № 1. – С. 141-163.

8. Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 69-73.

9. Пешин Н. Л. Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 7. – С. 55-62.