

Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации

Москва, 2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
ЧАСТЬ 1. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	4
1. Контрольно-надзорные полномочия субъектов Российской Федерации	4
1.1. Виды собственных контрольно-надзорных полномочий субъектов РФ.....	Ошибка! Закладка не определена.
1.2. Виды делегированного контроля	Ошибка! Закладка не определена.
2. Контрольные органы субъектов Российской Федерации, их взаимодействие с федеральными и муниципальными органами	23
2.1. Общая характеристика контрольных органов субъектов Российской Федерации	23
2.2. Дублирование регионального контроля с иными видами контроля (надзора)	24
2.3. Осуществление регионального государственного контроля (надзора) государственными учреждениями	Ошибка! Закладка не определена.
2.4. Взаимодействие федеральных и региональных органов контроля	40
3. Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления контрольных полномочий субъекта Российской Федерации	42
3.1. Общая характеристика нормативно-правового регулирования собственных видов регионального контроля.....	42
3.2. Характеристика федеральных нормативных правовых актов	43
3.3. Характеристика региональных нормативных правовых актов	Ошибка! Закладка не определена.
3.4. Особенности нормативно-правового регулирования порядка осуществления делегированного контроля.....	Ошибка! Закладка не определена.
4. Практика осуществления субъектами Российской Федерации контрольно-надзорных полномочий	52
4.1. Упомятаемость видов контроля в докладах субъектов Российской Федерации	52
4.2. Практика проведения регионального контроля (надзора).....	61
4.3. Кадровое и финансовое обеспечение регионального контроля.....	64
4.4. Действия органов государственного контроля (надзора) по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений	68
4.5. Анализ и оценка эффективности регионального контроля	69
5. Выводы и предложения по осуществлению регионального контроля.....	70
Приложение А.....	76
ЧАСТЬ 2. КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	77
1. Виды муниципального контроля	77
1.1. Собственные контрольные полномочия ОМСУ	86
1.2. Делегированные контрольные полномочия ОМСУ	87
2. Органы и учреждения, осуществляющие муниципальный контроль	88
3. Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления муниципального контроля.....	94
3.1. Предмет контроля	94
3.2. Порядок осуществления муниципального контроля	94
3.3. Санкции при выявлении правонарушений.....	98
4. Практика осуществления муниципального контроля	101
4.1. Осуществляемые на практике виды контроля	101
4.2. Проведение муниципального контроля.....	103
4.3. Кадровое и финансовое обеспечение муниципального контроля	104
4.4. Действия органов муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений	106
4.5. Анализ и оценка эффективности муниципального контроля	107
5. Выводы и предложения по осуществлению муниципального контроля	107
6. Анализ лучшей практики организации муниципального контроля	112
Приложение Б.	118

Введение

Доклад о региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации (далее – Доклад) посвящен анализу нормативно-правового регулирования и практики осуществления контрольных (надзорных) полномочий на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В Докладе проводится инвентаризация контрольно-надзорных полномочий на уровне региона и муниципалитета, включая делегированные полномочия; дается описание практики организации контрольных органов на региональном и муниципальном уровне и их ресурсной обеспеченности; рассматривается нормативно-правовое регулирование исполнения каждого контрольного полномочия на региональном и муниципальном уровне; даются предложения по эффективности и развитию системы контроля и надзора на региональном и муниципальном уровне. Также в Докладе содержится анализ лучшей практики организации муниципального контроля.

Для подготовки Доклада использовались годовые доклады органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления об осуществлении контроля (надзора), представленные в Минэкономразвития России, данные форм статистического наблюдения из федеральной государственной информационной системы мониторинга контрольно-надзорной деятельности ИС «Мониторинг», нормативно-правовые акты, официальные интернет-сайты контрольных органов.

Необходимость подготовки доклада обусловлена не раз констатировавшейся в годовом докладе Минэкономразвития России «Об организации системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» неэффективностью практики исполнения контрольных полномочий на региональном и муниципальном уровне. Действительно, существенная часть полномочий по контролю не исполняется во многом по причине нехватки материальных и кадровых ресурсов, распространена практика незаконного привлечения к исполнению контрольных полномочий региональных и муниципальных учреждений и предприятий, правовое регулирование характеризуется пробелами и неточностями. Вышесказанное относится, прежде всего, к муниципальному уровню, но верно также и для большинства субъектов Российской Федерации.

В настоящем Докладе сформулированы конкретные предложения по перечням контрольных полномочий регионального и муниципального уровня, разработке правовой базы, обеспечивающей надлежащие правовые основания для исполнения контрольных полномочий, включая предложения по корректировке нормативно-правовой базы на федеральном уровне и ликвидации противоречий в нормативных правовых актах разного уровня.

ЧАСТЬ 1. КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Контрольно-надзорные полномочия субъектов Российской Федерации

В соответствии с установленной Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным законодательством моделью федеративного устройства все контрольные полномочия субъекта Российской Федерации могут быть подразделены на **II** группы:

- 1) собственные полномочия субъектов Российской Федерации;
- 2) делегированные полномочия, т.е. федеральные полномочия, осуществление которых передано субъектам Российской Федерации.

1.1. Виды собственных контрольно-надзорных полномочий субъектов РФ

Собственными полномочиями субъектов Российской Федерации являются полномочия по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации и полномочия субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными субъектами самостоятельно за счет средств регионального бюджета. Предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации сформулированы в статье 73 Конституции Российской Федерации по остаточному принципу: все, что не отнесено к предметам исключительного ведения Федерации (статья 71) и совместного ведения Федерации и ее субъектов (статья 72), является сферой исключительной компетенции субъектов. Поскольку статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации содержат крайне обширные перечни предметов ведения, сфера исключительного ведения субъектов Российской Федерации фактически отсутствует.

В результате перечень собственных региональных полномочий ограничен полномочиями субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными субъектами самостоятельно за счет средств регионального бюджета. Перечень таких полномочий закреплен в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) и содержит 95 полномочий, из которых 10 являются контрольными.

Кроме того, отдельные виды контроля являются составными частями иных собственных полномочий субъектов. Примером может служить государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (статья 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»), являющийся частью полномочия по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения (подпункт 15 пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ).

Все собственные контрольно-надзорные полномочия субъектов Российской Федерации (как указанные, так и не обозначенные в Законе № 184-ФЗ) могут быть разделены на **III** группы:

I группа – контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ);

II группа – контрольные полномочия, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности;

III группа – контрольные полномочия, которые хотя и осуществляются в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ в силу специальной оговорки в законе (сюда же можно отнести те виды контроля, которые не подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку осуществляются в отношении иных субъектов: только в отношении физических лиц или только в отношении государственных и муниципальных органов).

Стоит оговориться, что большинство видов контроля из первой группы могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

Перечень видов регионального контроля, являющихся собственными полномочиями субъектов Российской Федерации, приведены в таблицах 1.1-1.3.

Таблица 1.1

Собственные контрольные полномочия субъектов Российской Федерации, полностью подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 184-ФЗ
1	Государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в том числе:	ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	пп.56 п.2 ст. 26.3
1.1	- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	ст. 37 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»	-
1.2	- государственный надзор в области обращения с отходами	ст. 25 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»	-
1.3	- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха	ст. 24 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»	-
1.4	- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	ст. 36 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ	-
1.5	- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	ст. 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»	пп.8.1 п.2 ст. 26.3
1.6	- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал (3 субъекта РФ)	ст. 19 Федерального закона от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»	нет
2	Контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю	ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	пп.56 п.2 ст. 26.3
3	Государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости	ст. 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые	пп.42.1 п.2 ст. 26.3

		законодательные акты Российской Федерации»	
4	Государственный жилищный надзор	ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ	пп.61 п.2 ст. 26.3
5	Государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также физическими лицами	ст. 28 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	пп.65 п.2 ст. 26.3
6	Государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники	Постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации»	пп.57 п.2 ст. 26.3
7	Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия	ст. 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»	пп.15 п.2 ст. 26.3
8	Государственный ветеринарный надзор, <i>в том числе:</i>	ст. 8 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»	пп.49.2 п.2 ст. 26.3
8.1	<i>- контроль деятельности специалистов в области ветеринарии</i>	<i>ст. 3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»</i>	-
9	Государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения	ст. 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	пп.11.1 п.2 ст. 26.3
10	Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований в области торговой деятельности	ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	пп.69 п.2 ст. 26.3
11	Государственный контроль (надзор) за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения	ст. 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»	нет
12	Контроль за реализацией инвестиционных программ территориальных сетевых организаций	-	нет

13	Контроль за доставкой обязательного экземпляра получателям документов	ст. 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»	пп.16 п.2 ст. 26.3
14	Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия	ст. 6 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно – эпидемиологическом благополучии населения»	нет
15	Контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания	ст. 6.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»	нет
16	Контроль и надзор за обеспечением санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов	ст. 16 Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно – оздоровительных местностях и курортах»	нет
17	Государственный надзор в области племенного животноводства	ст. 15.1 Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве»	нет
18	Государственный надзор в области семеноводства	ст. 37.1 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве»	нет
19	Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации	ст. 16 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»	пп.3 п.2 ст. 26.3
20	Контроль за готовностью транспортных средств, предоставляемых Вооруженным силам РФ, другим войскам, воинским и специальным формированиям в период мобилизации и в военное время	п. 28 Положения о военно-транспортной обязанности, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1998 г. № 1175	пп.52 п.2 ст. 26.3

Таблица 1.2

**Собственные контрольные полномочия субъектов Российской Федерации,
не подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ, и в отношении которых
федеральными законами могут быть установлены особенности**

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 184-ФЗ
1	Государственный строительный надзор	ст. 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ	пп.42.2 п.2 ст. 26.3
2	Государственный надзор за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги), в том числе:		пп.55.1 п.2 ст. 26.3
2.1	- государственный контроль (надзор) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике	ст. 29.2 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»	-
2.2	- государственный контроль (надзор) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения	ст. 12.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»	-
2.3	- государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе, в том числе:	ст. 17 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»	-
2.3.1	- государственный контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса	-	-
2.4	- контроль за соблюдением предельных размеров платы за проведение технического осмотра транспортных средств ¹	ст. 9 Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	-
3	Государственный контроль деятельности субъектов естественных монополий	ст. 5 и 7 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»	пп.55.1 п.2 ст. 26.3
4	Государственный надзор за проведением региональных лотерей	ст. 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»	пп.72 п.2 ст. 26.3
5	Государственный контроль при обращении лекарственных средств (в части контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, организациями оптовой торговли, аптечными организациями, индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на фармацевтическую деятельность)	ст. 6 и 9 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»	пп.55.1 п.2 ст. 26.3
6	Региональный государственный контроль за	ст. 12 и 19 Федерального закона	Нет

¹ Согласно ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» данный вид контроля должен осуществляться с 1 января 2012 г.

	соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства, регулирующего оборот лома цветных и черных металлов, а также условий, предусмотренных лицензиями на осуществление заготовки, переработки и реализации лома цветных или черных металлов ²	от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»	
7	Лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции	ст.6 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	Нет
8	Государственный контроль (надзор) на территории особой экономической зоны	ст. 11 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Нет
9	Государственный надзор в области организации и проведения азартных игр	ст. 15.1 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»	Нет
10	Государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси	ст. 9 Федерального закона от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Нет
11	Государственный контроль за радиационной обстановкой на территории субъекта РФ	ст. 6 Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»	пп.56 п.2 ст. 26.3

² Согласно ч. 9 ст. 22 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» полномочия по лицензированию данного вида деятельности являются собственными полномочиями субъектов РФ временно: до дня вступления в силу федерального закона, предусматривающего закрепление соответствующих полномочий в качестве федеральных и передачи их для осуществления субъектам РФ.

**Собственные контрольные полномочия субъектов Российской Федерации,
которые исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ**

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 184-ФЗ
1	Региональный финансовый контроль	ст. 266, 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	пп.1 п.2 ст. 26.3
2	Региональный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов	ст. 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	пп.1 п.2 ст. 26.3
3	Контроль за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество	ст. 5 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	пп.30 п.2 ст. 26.3

Указанные в таблицах 1.1-1.3 виды регионального контроля (надзора) осуществляются на основании закрепления соответствующего полномочия в федеральных законах, реже – в актах Правительства Российской Федерации. Однако на практике перечень видов осуществляемого регионального контроля более широк. По результатам анализа докладов субъектов Российской Федерации о практике осуществления регионального контроля в 2010 г. было выявлено 2 вида контроля, которые напрямую не указаны в федеральных законах и актах Правительства Российской Федерации в качестве отдельных видов контроля, но являются частью собственного полномочия субъекта Российской Федерации. К их числу можно отнести следующие виды контроля.

1) Контроль за работой пассажирского транспорта общего пользования

Данный вид контроля упомянут в докладах Липецкой и Московской областей. В рамках него осуществляется проверка выполнения перевозчиком условий договора о транспортном обслуживании населения, заключенного между перевозчиком и органом власти. Указанный вид контроля является частью собственного полномочия

субъекта Российской Федерации «организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение)», закрепленного в подпункте 12 пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ.

При этом стоит отметить следующее. Данное полномочие на практике воплощается в фактический допуск к перевозкам пассажиров, только в случае заключения соответствующего договора с органом исполнительной власти³. В ряде регионов предусмотрена административная ответственность за нарушение перевозчиками маршрутов, по которым они осуществляют перевозки в соответствии с договорами, а также за осуществление перевозок без договора или за перевозки пассажиров не по установленным маршрутам.

Нельзя однозначно утверждать, что такие ограничения имеют незаконный характер, так как они направлены на обеспечение нормального безопасного транспортного обслуживания населения. Однако следует признать, что данная сфера требует дополнительного регулирования на федеральном уровне. В частности, следует определить, какие перевозки являются регулярными, так как именно к ним предъявляются требования о необходимости заключения договора, а также в каких случаях регулярных перевозок допустимо ограничивать конкуренцию, допуская к перевозкам на маршруте только одного перевозчика, заключившего договор. Следует устанавливать возможность такого ограничения только в целях организации бесперебойного транспортного обслуживания населения и транспортной доступности всех населенных пунктов по отношению к региональному центру в контексте минимальных социальных нормативов.

2) Контроль технического состояния технических средств оповещения населения

Данный вид контроля упомянут в докладе Ярославской области. В этом субъекте

³ Так, в соответствии с Законом Липецкой области от 22 декабря 2004 г. № 149-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования в Липецкой области» запрещаются несанкционированные перевозки – перевозки пассажирским транспортом общего пользования без заключения договора (контракта) с заказчиком перевозок, а для автомобильного и городского электрического пассажирского транспорта общего пользования также без карточки допуска, и перевозки по регулярным маршрутам без согласованного расписания движения, а для автомобильного и городского электрического пассажирского транспорта общего пользования также без утвержденного паспорта маршрута. Карточкой допуска является документ, выдаваемый одновременно с договором между заказчиком (организатором) перевозок и перевозчиком, осуществляющим перевозки пассажиров автомобильным или городским электрическим пассажирским транспортом общего пользования, и подтверждающий его заключение.

действует соответствующий административный регламент⁴. На федеральном уровне он установлен только ведомственным актом – пунктом 13 Положения по организации эксплуатационно-технического обслуживания систем оповещения населения, утвержденного приказом МЧС России № 877, Мининформсвязи России № 138, Минкультуры России № 597 от 7 декабря 2005 г. Вместе с тем данный вид контроля входит в состав собственного полномочия субъекта Российской Федерации «организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности», закрепленного в подпункте 45 пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ. В связи с этим представляется возможным говорить о законности осуществления органами субъектов Российской Федерации указанного вида контроля.

Также анализ докладов субъектов Российской Федерации о практике осуществления регионального контроля в 2010 г. позволил выявить ряд контрольных полномочий, осуществляемых без достаточных нормативных оснований в федеральных нормативных правовых актах. По сути, осуществление таких видов контроля (надзора) является незаконным. К их числу можно отнести следующие виды контроля.

1) Государственный контроль (надзор) в сфере благоустройства

Данный вид контроля упомянут в докладах Московской, Нижегородской, Тверской областей. В указанных субъектах Российской Федерации он осуществляется инспекциями (управлениями) административно-технического надзора. В докладах ряда других регионов данный вид контроля не упоминается, хотя на практике осуществляется. Примерами этого могут служить Ивановская область⁵ и Костромская область⁶.

Вместе с тем у субъектов Российской Федерации нет ни собственных, ни делегированных полномочий, связанных с организацией благоустройства или контроля

⁴ Приказ Департамента информатизации и связи Ярославской области от 1 сентября 2010 г. № 7 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению контроля технического состояния технических средств оповещения населения Ярославской области».

⁵ Указ Губернатора Ивановской области от 9 ноября 2009 г. № 117-уг «Об утверждении Положения о Департаменте административно-технического и экологического контроля Ивановской области».

⁶ Закон Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 292-4-ЗКО «О государственном административно-техническом надзоре на территории Костромской области».

в данной сфере. Данный вид контроля является частью такого вопроса местного значения как «организация благоустройства и озеленения территории» (пункт 19 части 1 статьи 14 и пункта 25 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ). Осуществляя контроль в сфере благоустройства, субъекты Российской Федерации вторгаются в сферу компетенции муниципалитетов.

2) Государственный контроль и надзор в сфере погребения и похоронного дела

На осуществление данного вида контроля указано в докладе Московской области. В данном субъекте действует Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере погребения и похоронного дела на территории Московской области, утвержденный распоряжением Минжилкомхоза Московской области от 1 июля 2011 г. № 45 «Об утверждении административных регламентов».

Необходимо отметить, что данный вид контроля в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и иных федеральных нормативных правовых актах не предусмотрен. Среди собственных полномочий, указанных в Законе № 184-ФЗ, данный вид контроля не значится. В число таких полномочий входит только предоставление материальной и иной помощи для погребения.

3) Государственный контроль за соблюдением центрами технического обслуживания контрольно-кассовых машин порядка продажи, технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин

На осуществление данного вида контроля указано в докладе Мурманской области. Как следует из Административного регламента по исполнению данной государственной функции⁷, она представляет собой полноценный вид контроля, предусматривающий проведение проверок по правилам, установленным Законом № 294-ФЗ. Помимо Мурманской области, акты, предусматривающие в той или иной мере возможность регионального контроля за деятельностью центров технического обслуживания контрольно-кассовых машин, есть в Ставропольском крае

⁷ Постановление Правительства Мурманской области от 11 декабря 2009 г. № 576-ПП/21 «Об утверждении Административного регламента Управления по лицензированию Мурманской области по исполнению государственной функции "Осуществление государственного контроля за соблюдением центрами технического обслуживания контрольно-кассовых машин порядка продажи, технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин на территории Мурманской области».

и Кемеровской области.

Основания для проведения данного вида контроля в федеральных нормативных правовых актах отсутствуют. Единственным основанием является пункт 6 Положения о порядке продажи, технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин в Российской Федерации, утвержденного решением Государственной межведомственной экспертной комиссии по контрольно-кассовым машинам от 6 марта 1995 г. № 2/18-95, доведенного до сведения заинтересованных субъектов письмом Госналогслужбы⁸. При этом данным положением закрепляются полномочия субъектов Российской Федерации только по регистрации центров технического обслуживания контрольно-кассовых машин, но не контролю за ними.

4) Надзор за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов

На осуществление данного вида контроля указано в докладах Московской и Нижегородской области. Акты, закрепляющие возможность проведения данного вида контроля, приняты еще в 11 субъектах Российской Федерации: Республика Бурятия, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Забайкальский край, Калининградская, Костромская, Тамбовской области, городе Москве, Ханты-Мансийский автономного округа. Более того, в 3-х субъектах Российской Федерации действуют административные регламенты.

На федеральном уровне данный вид надзора не закреплён. В региональных актах указанный контроль закрепляется, как часть надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники. Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации» возможность осуществления надзора за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов не предусмотрена.

5) Контроль за соблюдением требований законодательства в области организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.

Настоящий вид контроля упомянут в докладах Удмуртской республики,

⁸ Письмо Госналогслужбы Российской Федерации от 16 мая 1995 г. № ЮБ-6-14/276 «О решениях Государственной межведомственной экспертной комиссии по контрольно-кассовым машинам»

Ставропольского края, Тверской области, города Санкт-Петербурга⁹. Однако федеральным законодательством данный вид контроля не предусмотрен. Положениями части 2 статьи 23 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» предусмотрено осуществление уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их компетенции контроля за соблюдением требований, установленных данным Федеральным законом. Однако в самом законе органы власти субъектов Российской Федерации наделяются только нормотворческими, но не контрольными полномочиями. Также данный вид контроля не следует из положений Закона № 184-ФЗ.

б) Государственный контроль (надзор) в сфере социальной защиты населения

Данный вид контроля указан в докладе Нижегородской области. Он осуществляется в целях обеспечения соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами требований законодательства в части доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, а также выделения на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов.

Рассматриваемый вид контроля следует отличать от контроля за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество. Если последний является внутриведомственным видом контроля, так как осуществляется за исполнением региональных программ подведомственными организациями, то первый осуществляется в отношении неопределенного круга лиц. Федеральное законодательство не содержит указания на возможность осуществления рассматриваемого вида контроля.

⁹ В докладе Липецкой области указывается на возможность осуществления контроля за соблюдением требований нормативных правовых актов в области организации и проведения ярмарок и продаж товаров (выполнением работ, оказанием услуг) на них. Однако при этом указывается, что в 2010 г. проверок в рамках указанного вида контроля не проводилось.

7) Контроль в области водного транспорта

На осуществление данного вида контроля указано в докладе города Санкт-Петербург. В городе принят Закон Санкт-Петербурга от 13 мая 2009 г. № 175-38 «О транспортном обслуживании водным транспортом Санкт-Петербурга», контроль за соблюдением требований которого осуществляет Комитет по транспортно-транзитной политике (КТТП) Правительства Санкт-Петербурга, а также специально созданное государственное учреждение «Управление водного транспорта». Также до 22 августа 2011 г. действовал Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению контроля в области водного транспорта Санкт-Петербурга, утвержденный распоряжением КТТП от 26 августа 2010 г. № 50 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции».

В соответствии со статьей 5 Закона Санкт-Петербурга № 175-38 лица, желающие осуществлять перевозки пассажиров по водным путям города, предварительно обязаны направить уведомление в Правительство Санкт-Петербурга в целях включения маршрута, по которому перевозчик желает осуществлять плавание, в Перечень маршрутов. Включение в данный перечень осуществляется в уведомительном порядке при условии предоставления перевозчиком информации о себе, о маршруте водного транспорта с указанием остановочных пунктов, о расписании движения, а также о типе судна, используемого для перевозки.

Кроме того, Правительство Санкт-Петербурга вправе определить маршруты, по которым осуществляются регулярные городские перевозки, и провести конкурс на определение перевозчика по этому маршруту. При этом после проведения конкурса иные лица, кроме победителя конкурса, с которым заключен договор об осуществлении регулярных перевозок, не вправе осуществлять плавание по регулярному маршруту.

Осуществление перевозчиком регулярных перевозок водным транспортом пассажиров и их багажа по маршруту водного транспорта Санкт-Петербурга с использованием времени и остановочных (начальных, конечных и промежуточных) пунктов городского маршрута водного транспорта Санкт-Петербурга в случае, если отсутствует договор и если по данному маршруту был проведен конкурсный отбор, по результатам которого право осуществления перевозчиком регулярных перевозок водным транспортом предоставлено другому перевозчику, а также нарушение

перевозчиком условий указанного договора, влечет наложение административного штрафа в соответствии со статьей 43 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге». Также ответственность наступает за несоблюдение Перечня мест, запрещенных для стоянки и остановки самоходных транспортных судов на водных путях Санкт-Петербурга и Перечня причалов, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, у которых остановки и стоянки самоходных транспортных судов запрещены¹⁰. Контроль за соблюдением указанных требований осуществляет КТТП и подведомственное ему учреждение.

Исходя из доклада, можно утверждать, что указанные субъекты также контролируют соблюдение правил пользования внутренними водными путями в границах Санкт-Петербурга, фактически подменяя функции ГИМС МЧС России. Так, в докладе указано, что в 2010 г. пресечены 15 нарушений гидроциклстами правил пользования водными объектами Санкт-Петербурга, а также остановлено опасное маневрирование маломерного судна на пути следования каравана торговых судов, пьяный судоводитель сдан вызванному наряду тогда еще милиции.

Полагаем, что полномочия по осуществлению вышеописанного контроля не предусмотрены федеральным законодательством. Указанный вид контроля мог бы быть признан правомерным, если бы он осуществлялся в границах традиционно понимаемого контроля за соблюдением условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования (с учетом специфики распределения полномочий между региональными органами власти и органами местного самоуправления в городе федерального значения), а также контроля за работой пассажирского транспорта общего пользования. В обоих видах контроля речь идет об обеспечении нормального транспортного обслуживания населения (соблюдение установленного расписания, иных условий договора на перевозку, контроль за тем, чтобы все населенные пункты находились в транспортной доступности к региональному и районному центру и т.д.).

В Санкт-Петербурге же допущено расширительное толкование данных полномочий. Требования о включении перевозчиками маршрутов, по которым они осуществляют плавание, в Перечень маршрутов, видимо, распространяется и на

¹⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 апреля 2010 г. № 435, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 20 июля 2010 г. № 899.

экскурсионные маршруты, не являющиеся регулярными и непредназначенными для транспортного обслуживания населения. Предъявление к таким перевозчикам каких-либо дополнительных требований, не предусмотренных федеральным законодательством и контроль соблюдения указанных требований, является незаконным. На федеральном уровне деятельность по перевозке пассажиров лицензируется. Какие-либо региональные или муниципальные полномочия, имеющие разрешительный характер в указанной сфере отсутствуют.

Если же осуществление контроля направлено только на регулярные перевозки, осуществляемые без экскурсионной программы, то такой вид контроля является законным, и его следует отнести к видам контроля, которые напрямую не указаны в федеральных законах и актах Правительства Российской Федерации в качестве отдельных видов контроля, но являются частью собственного полномочия субъекта Российской Федерации.

1.2. Виды делегированного контроля

Полномочия Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора), переданные для осуществления органами власти субъектов Федерации, включают в себя как полномочия, подпадающие полностью под действие Закона № 294-ФЗ, так и не являющиеся таковыми.

В соответствии с действующим федеральным законодательством в настоящее время органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации исполняют 15 переданных контрольных полномочий (включая подвиды контроля), перечисленные в таблицах 1.4 – 1.6.

Контрольные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, полностью подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА
1	Федеральный государственный лесной надзор	ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ
2	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	ст. 16 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
3	Федеральный государственный охотничий надзор, в том числе:	ст. 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
3.1	<i>- контроль за использованием капканов и других устройств, используемых при осуществлении охоты</i>	<i>ст. 33 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»</i>
3.2	<i>- контроль за оборотом продукции охоты</i>	-
4	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	ст. 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
5	Контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты	ст. 7 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»
6	Контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации	ст. 6 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»
7	Государственный контроль (надзор) в области образования	Ст. 38 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»
7.1	<i>- федеральный государственный надзор в области образования</i>	-
7.2	<i>- федеральный государственный контроль качества образования</i>	-

Таблица 1.5

Контрольные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, частично подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА
1	Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	ст. 97 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ
2	Контроль соблюдения лицензионных требований и условий при осуществлении медицинской, фармацевтической деятельности, деятельности связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	ст. 15 и 88 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» ст. 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»
3	Контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности	ч. 21 ст. 33.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»

Таблица 1.6

Контрольные полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, исключенные из сферы действия Закона № 294-ФЗ

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА
1	Контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения	ст. 7 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»
2	Контроль за регистрацией инвалидов в качестве безработных	-

Отдельно стоит отметить, что определенные виды контроля из числа вышеперечисленных (например, федеральный государственный лесной надзор, федеральный государственный охотничий надзор, государственный контроль (надзор) в области образования, федеральный государственный пожарный надзор в лесах) могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

2. Контрольные органы субъектов Российской Федерации, их взаимодействие с федеральными и муниципальными органами

2.1. Общая характеристика контрольных органов субъектов Российской Федерации

Функции по региональному государственному контролю (надзору) осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носящими различные наименования: Министерства, Департаменты, Управления, Инспекции, Комиссии, Государственные службы, Агентства. Количество контрольно-надзорных органов колеблется от 6 до 18 в зависимости от субъекта Российской Федерации.

В отдельных случаях контрольно-надзорные функции осуществляются специализированными органами исполнительной власти, в компетенцию которых входят только разрешительные и контрольные полномочия. Однако преимущественно функциями по контролю наделяются органы универсальной компетенции (включая высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации¹¹), которые также осуществляют функции по нормативному регулированию, управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

В качестве примера можно привести Чувашскую Республику. В данном субъекте Российской Федерации контрольно-надзорные полномочия осуществляются 12 органами, из которых 7 являются органами универсальной компетенции (министерства) и 5 специализированными органами, имеющими разрешительные и контрольные полномочия (3 государственные службы и 2 инспекции).

В федеральных законах, предусматривающих передачу отдельных полномочий, могут содержаться положения, определяющие:

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия;

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации,

¹¹ Примером может служить осуществление контроля в сфере архивной деятельности в Мурманской области.

связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия.

Несмотря на то, что данные положения являются факультативными (при их отсутствии данные вопросы отдаются на усмотрение субъектов), во всех федеральных законах, предусматривающих передачу полномочий, такие положения есть. Более того, уполномоченные федеральные органы осуществляют согласование структуры уполномоченного органа власти субъекта Российской Федерации и кандидатуры его руководителя в отношении всех переданных полномочий. Исключение составляет вопрос назначения на должность руководителя органа власти субъекта Российской Федерации в области экологической экспертизы, который может быть самостоятельно решен главой субъекта.

2.2. Дублирование регионального контроля с иными видами контроля (надзора)

Одним из принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля является недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (п.5 ст.3 Закона № 294-ФЗ).

Однако по некоторым видам контроля в субъектах Российской Федерации существуют параллельные структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ярким примером может служить ветеринарный надзор. Так, согласно части 2 статьи 5 Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» в состав государственной ветеринарной службы Российской Федерации входят федеральный орган исполнительной власти в области ветеринарного надзора и подведомственные ему территориальные органы, а также уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения.

Так, на территории Московской области одновременно действует Управление Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям

с 11 межрайонными отделами¹² и 39 постами ветеринарного контроля¹³ и Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области с подведомственными ему 48 государственными учреждениями – станциями по борьбе с болезнями животных¹⁴.

При этом компетенция федерального и региональных органов в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» не обозначена. Анализ иных актов показывает, что имеет место дублирование контроля.

Так, согласно пункту 5.5 Положения о Россельхознадзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 327, служба осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии на государственной границе Российской Федерации (включая пункты пропуска через государственную границу) и на транспорте. Это положение дублировано в пункте 9.3.4. Положения об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москве, Московской и Тульской областям, утвержденном Приказом Россельхознадзора от 10 июня 2010 г. № 214.

В тоже время в соответствии со статьей 6 Закона Московской области от 8 июня 2006 г. № 87/2006-ОЗ «О ветеринарии в Московской области» государственные учреждения ветеринарии Московской области осуществляют выдачу заключений и ветеринарных сопроводительных документов о соответствии грузов ветеринарным правилам и нормам.

На дублирование компетенции в сфере ветнадзора указано во многих докладах субъектов РФ. Примерами могут служить доклады Астраханской области, Краснодарского края, Камчатского края, Чувашской республики, Магаданской области.

Также на проблему отсутствия четкого разграничения компетенции федеральных и региональных органов указывается и в отношении государственного экологического контроля. В качестве примера можно привести доклады Тамбовской области и Ненецкого автономного округа. На данную проблему неоднократно указывалось в докладе, подготовленном Минэкономразвития, но до настоящего

¹² Приказ Управления Россельхознадзора по г. Москва и Московской области от 2 декабря 2008 г. № 306 «О закреплении территорий за межрайонными отделами».

¹³ Приказ Управления Россельхознадзора по г. Москва и Московской области от 5 октября 2009 г. № 451 «Об утверждении Перечня постов ветеринарного и фитосанитарного контроля».

¹⁴ http://msh.mosreg.ru/ministry_dependents/ (дата обращения 15 марта 2011 г.).

момента изменений не произошло.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2010 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» полномочиями по осуществлению государственного экологического контроля наделены, как федеральные, так и региональные органы государственной исполнительной власти. Разграничение этих полномочий закреплено в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю». Данным постановлением к объектам федерального государственного экологического контроля отнесены, в том числе:

- объекты, подлежащие государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 640;

- объекты, подлежащие государственному контролю за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293;

- объекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, отнесенные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов.

В настоящее время Минприроды России практически завершило работу по формированию и утверждению списков конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, в соответствии с перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 285. В них указываются конкретные наименования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, объекты хозяйственной и иной деятельности которых подлежат федеральному государственному экологическому контролю, с указанием конкретных признаков, по которым объекты указанных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей отнесены к федеральному надзору.

На практике возникают проблемы разграничения полномочий в связи с тем, что юридическое лицо, в отношении которого проводится проверка, имеет в пользовании объекты как федерального, так и регионального уровней контроля. Опасными производственными объектами в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении 1 к указанному Федеральному закону. Таким образом, юридическое лицо может иметь одновременно предприятия или их цехи, участки, площадки и иные производственные объекты, как отнесенные к разряду опасных производственных объектов (объекты федерального контроля), так и не являющихся таковыми (объекты регионального контроля).

Аналогичная ситуация складывается и в отношении государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (государственный геологический контроль). В соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 государственный геологический контроль осуществляется Росприроднадзором, Ростехнадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, в отношении недропользователя, имеющего одновременно лицензии на добычу углеводородного сырья (объект федерального контроля) и лицензии на добычу общераспространенных полезных ископаемых (объект регионального контроля), осуществляется контроль и федерального, и регионального уровня.

Ключевым вопросом при разграничении полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти при осуществлении государственного экологического контроля является вопрос, что считать объектом контроля: отдельный производственный объект или юридическое лицо.

На вопрос о том, кому поднадзорны объекты юридических лиц, не подпадающие под федеральный государственный экологический контроль, в нормативных актах ответа нет. В результате возможна ситуация, при которой объекты регионального контроля лиц, включенных в перечни, утвержденных Минприроды России, будут контролироваться как федеральными органами (в связи с включением данного лица в список), так и региональными органами (т.к. объект подлежит региональному

контролю).

Далее следует отметить, что **иногда дублирование контрольно-надзорных полномочий федерального и регионального уровня заложено прямо в норме закона**. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации контролируют реализацию согласованных ими инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются федеральными органами исполнительной власти. Одновременно в этом же пункте сказано, что такие инвестиционные программы контролируются утвердившими их федеральными органами исполнительной власти.

Помимо дублирования федерального и регионального контроля следует в некоторых случаях говорить и о дублировании регионального и муниципального контроля (например, выше указывалось о фактическом дублировании контроля в сфере благоустройства). На региональном и муниципальном уровне дублирование также может проистекать из норм закона. Примером может служить контроль в сфере розничной продажи алкогольной продукции. Так, статья 6 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» предусматривает осуществление органами субъекта Российской Федерации лицензионного контроля за розничной продажей алкогольной продукции, а статья 7 данного закона допускает контроль органами местного самоуправления за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции.

2.3. Осуществление регионального государственного контроля (надзора) государственными учреждениями

С вступлением в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 242-ФЗ) поставлена точка в спорном вопросе об осуществлении государственного и муниципального контроля в отдельных сферах деятельности подведомственными органам государственной власти и местного

самоуправлениями государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями: внесены системные изменения в Закон № 294-ФЗ, а также в профильные федеральные законы, регулирующие отдельные виды контроля.

До принятия Закона № 242-ФЗ существовала правовая неопределенность в легитимности осуществления государственными предприятиями и учреждениями отдельных видов государственного контроля. Так, с одной стороны, Законом № 294-ФЗ было сформулировано общее правило о недопустимости наделения указанных организаций полномочиями по проведению контрольно-надзорных мероприятий, с другой стороны, в отраслевом законодательстве встречались нормы, противоречащие ему, возлагающие контрольные полномочия на организации подведомственные органам государственного контроля (надзора). Кроме того, сумятицу в однозначное решение вопроса вносила судебная практика, которая периодически шла по пути приоритета отраслевого законодательства перед положениями Закона № 294-ФЗ. В качестве примера можно привести определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 56-Г10-11, которым оставлено в силе решение Приморского краевого суда об отказе в удовлетворении заявления прокурора Приморского края об оспаривании полномочий районных и городских станций по борьбе с болезнями животных в Приморском крае по государственному ветеринарному надзору, как противоречащих Закону № 294-ФЗ.

В этой ситуации были необходимы комплексные изменения законодательства, которые и нашли свое отражение в Законе № 242-ФЗ.

Во-первых, были установлены исключения из общего правила о недопустимости наделения государственных предприятий и учреждений полномочиями по осуществлению государственного контроля. Так, согласно пункту 1 статьи 2 Закона № 294-ФЗ (в редакции Закона № 242-ФЗ) отдельные полномочия по осуществлению:

- **федерального государственного лесного надзора,**
- **федерального государственного пожарного надзора,**
- **государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий,**
- **государственного портового контроля,**

в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам

исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, законодательно определен исчерпывающий перечень видов контроля, полномочиями по осуществлению которых могут быть наделены, в том числе государственные учреждения и предприятия. Вместе с тем указанные полномочия могут быть возложены на соответствующие организации только федеральными законами. Следовательно, наделение государственных учреждений полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) ведомственными и региональными нормативными актами или Уставами организаций недопустимо.

Во-вторых, с целью имплементации положений Закона № 294-ФЗ, регулирующих отношения в области осуществления контрольно-надзорных функций государственными учреждениями (предприятиями), Законом № 242-ФЗ были внесены изменения в Законы Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Суть изменений сводится к закреплению исключительно за органами государственной власти полномочий по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий.

В настоящее время идет активная законотворческая работа по приведению подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с изменениями, внесенными Законом № 242-ФЗ. Главным образом это касается постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих порядок организации и проведения отдельных видов государственного контроля. Вместе с тем, указанная работа должна проводиться и на региональном уровне.

Так, в соответствии с абзацем 2 пункта 8 раздела VI протокола заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Комиссия) от 8 февраля 2011 г. № 113 органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано провести работу по приведению в соответствие с Законом № 294-ФЗ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, наделяющих подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственные учреждения (государственные унитарные предприятия) полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), имея в виду осуществление указанных

полномочий исключительно уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в сферах государственного контроля (надзора) за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, регионального государственного экологического контроля (надзора), государственного жилищного контроля (надзора) и государственного ветеринарного надзора, и о результатах доложить в Комиссию.

Необходимо отметить, что не все субъекты Российской Федерации исполнили поручение Комиссии. Так, представили отчет о проделанной работе по приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с Законом № 294-ФЗ только 53 субъекта Российской Федерации, что составляет 64% от их общего числа. Следовательно, сведениями о субъектах (органах регионального контроля или государственных учреждениях (предприятиях)), обладающих контрольно-надзорными полномочиями, в 1/3 (трети) регионов Российской Федерации Минэкономразвития России не обладает. Кроме того, информация была представлена по состоянию на 1 июня 2011 г., то есть до вступления в силу Закона № 242-ФЗ.

В этой связи судить об объективном состоянии нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации в настоящее время в части наделения государственных учреждений (предприятий) контрольно-надзорными полномочиями не представляется возможным.

Вместе с тем, исходя из представленных данных, можно говорить об общей тенденции, прослеживающейся в нормативных правовых актах регионального уровня, – наделение исключительно исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий. Так, только 19 субъектов Российской Федерации представили информацию о наделении государственных учреждений (предприятий) функциями по контролю (таблица 2.1). При этом в большинстве из них ведется работа по исключению указанных полномочий из компетенции учреждений.

Виды государственного контроля, которые осуществляются государственными учреждениями (предприятиями), подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

№	Наименование вида контроля	Субъект Российской Федерации	Органы государственной власти и (или) государственные учреждения (предприятия), обладающие контрольно-надзорными полномочиями.
1	Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	Хабаровский край	Краевое государственное учреждение «Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники». Ведется работа по его реорганизации.
2	Государственный ветеринарный надзор	1. Кабардино-Балкарская Республика	Республиканское государственное учреждение «Управление ветеринарии Кабардино-Балкарской Республики» (фактически совмещает контрольные (надзорные) функции с предоставлением платных услуг населению и коммерческим предприятиям). Планируется передать указанные функции исполнительному органу государственной власти с ведомственным подчинением Минсельхозу Кабардино-Балкарской Республики
		2. Карачаево-Черкесская Республика	Управление ветеринарии Карачаево-Черкесской Республики и подведомственные ему учреждения (в соответствии с законом Карачаево-Черкесской Республики от 11 февраля 2005 г. № 30-РЗ «О ветеринарии в Карачаево-Черкесской Республике»)
		3. Республика Татарстан	Главное управление ветеринарии Кабинета Министров Республики Татарстан и подведомственные ему государственные учреждения
		4. Красноярский край	Краевые государственные казенные учреждения ветеринарии
		5. Приморский край	Государственные учреждения Приморского края, подведомственные управлению ветеринарии Приморского края
		6. Архангельская область	Инспекция по ветеринарному надзору Архангельской области и подведомственные ей районные и городские станции по борьбе с болезнями животных, являющиеся государственными учреждениями Архангельской области
		7. Брянская область	Управление ветеринарии Брянской области, подведомственные ветеринарные учреждения
		8. Волгоградская область	Городские и районные станции по борьбе с болезнями животных (руководители городских и районных станций по борьбе с болезнями животных являются главными государственными ветеринарными инспекторами районов и городов Волгоградской области)
		9. Костромская область	Государственные учреждения, подведомственные Департаменту агропромышленного комплекса Костромской области
		10. Новгородская область	Областные государственные учреждения, подведомственными комитету ветеринарии
		11. Рязанская область	Государственные учреждения в виде ветеринарных станций и лабораторий (после согласования структуры областных органов ветеринарного надзора с Министерством сельского хозяйства

			Российской Федерации, будут приняты нормативные правовые акты, возлагающие функции государственного ветеринарного контроля и надзора исключительно на органы государственной власти)
		12. Челябинская область	Областные учреждения ветеринарии, подведомственные Министерству сельского хозяйства Челябинской области. Государственным учреждениям ветеринарии дано поручение о внесении изменений в уставы учреждений по исключению полномочий по проведению государственного контроля (надзора) в области ветеринарии. Министерством сельского хозяйства Челябинской области разрабатывается проект приказа об утверждении изменений в уставы областных государственных учреждений ветеринарии, исключающих из полномочий данных учреждений осуществление государственного ветеринарного надзора)
3	Государственный лесной контроль, пожарный надзор	1. Карачаево-Черкесская Республика	Управление лесами Карачаево-Черкесской Республики и подведомственные ему республиканские государственные учреждения «Лесничества» (Приказ от 26 мая 2010 г. № 66 «Об установлении перечня должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах и являющихся государственными лесными инспекторами в лесничествах», наделяет должностных лиц государственных учреждений, находящихся в ведомственном подчинении Управления лесами, контрольно-надзорными полномочиями).
		2. Республика Карелия	Подведомственные Министерству по природопользованию и экологии государственные учреждения
		3. Республика Коми	Государственные учреждения Республики Коми, подведомственные Комитету лесов Республики Коми
		4. Республика Марий Эл	Подведомственные Министерству лесного хозяйства государственные казенные учреждения (постановление Правительства Республики Марий Эл от 3 декабря 2010 г. № 326 «О должностных лицах Министерства лесного хозяйства Республики Марий Эл и подведомственных ему государственных учреждений Республики Марий Эл, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор и государственный пожарный надзор в лесах»).
		5. Красноярский край	Краевые государственные казенные учреждения – Лесничества
		6. Хабаровский край	Подведомственные управлению лесами Правительства Хабаровского края краевые государственные учреждения - лесничества и их должностные лица
		7. Ленинградская область	Государственное казенное учреждение Ленинградской области «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области», подведомственное Комитету государственного контроля природопользования и экологической безопасности Ленинградской области.
4	Государственный контроль за исполнением законов, регулирующих	Нижегородская область	Государственное казенное учреждение Нижегородской области «Центр охраны животного мира и водных биологических ресурсов».

	отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания		
5	Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)	Ростовская область	Государственное природоохранное учреждение «Природный парк» Донской» (Комитетом по охране окружающей среды и природных ресурсов подготовлены проекты нормативных актов о внесении изменений в постановление Администрации Ростовской области от 9 декабря 2002 г. № 2 562 «О должностных лицах органов исполнительной власти Ростовской области, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды» и в Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 434-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области»)

В качестве примера можно привести Челябинскую область, осуществление ветеринарного надзора в которой было возложено на областные учреждения ветеринарии, подведомственные Министерству сельского хозяйства Челябинской области, в соответствии с уставами учреждений. С целью исключения контрольных полномочий в области ветеринарии из компетенции государственных учреждений ветеринарии им было дано поручение о внесении соответствующих изменений в их уставы. На 1 июня 2011 г. в Министерство сельского хозяйства Челябинской области были представлены изменения в уставы 28 (из 32) областных государственных учреждений ветеринарии¹⁵.

Также характерен пример Ленинградской области, в которой действуют:

- Управление Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области)¹⁶;

1) Государственная жилищная инспекция Ленинградской области (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области, структурный элемент Администрации Ленинградской области)¹⁷;

2) Государственная экологическая инспекция Ленинградской области

¹⁵ Письмо Заместителя Губернатора Челябинской области – Руководителя Аппарата Правительства Челябинской области А.Г. Уфимцева от 30 мая 2011 г. № 04/2523.

¹⁶ Постановление Правительства Ленинградской области от 7 мая 2010 г. № 115 «Об управлении Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники».

¹⁷ Такое определение дано в постановлении Правительства Ленинградской области от 11 февраля 2005 г. № 24 «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Ленинградской области».

(Ленинградское областное государственное учреждение)¹⁸.

Инвентаризация, представленных субъектами Российской Федерации данных, позволила выявить 5 видов регионального контроля, полномочиями по осуществлению которых наделяются, в том числе государственные учреждения (предприятия), подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Рис. 1).



Рис. 1. Рейтинг видов регионального контроля, осуществляемых государственными учреждениями (предприятиями)

Как видно из Рис. 1 лидерами среди видов контроля, осуществление которых в некоторых субъектах Российской Федерации возложено на государственные учреждения (предприятия) являются государственный ветеринарный надзор и государственный лесной контроль. Исходя из представленных данных, ветеринарный надзор осуществляется государственными учреждениями в 12 субъектах Российской Федерации, а государственный лесной контроль в 7 субъектах Российской Федерации.

В отношении остальных видов контроля ведется работа по передаче контрольных полномочий в указанных сферах региональным органам власти. Так, в Ростовской области Комитетом по охране окружающей среды и природных

¹⁸ Постановление Правительства Ленинградской области от 16 августа 2002 г. № 141 «О создании Ленинградского областного государственного учреждения «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области».

ресурсов подготовлены проекты нормативных актов о внесении изменений в постановление Администрации Ростовской области от 9 декабря 2002 г. № 2-562 «О должностных лицах органов исполнительной власти Ростовской области, осуществляющих государственный контроль в области охраны окружающей среды» и в Областной закон Ростовской области от 28 декабря 2005 г. № 434-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области», наделяющих государственное природоохранное учреждение «Природный парк» Донской» полномочиями по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды¹⁹. В Хабаровском крае проходит процедура реорганизации краевого государственного учреждения «Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники»²⁰.

Освещенные в этой главе данные о видах контроля и количестве субъектов Российской Федерации, в которых встречаются государственные учреждения, обладающие контрольно-надзорными полномочиями, анализировались на основании информации, представленной на 1 июня 2011 г. В этой связи остается надеяться на то, что работа по реорганизации указанных учреждений уже завершена.

В заключении стоит отметить, что в настоящее время отсутствуют правовые основания для осуществления государственными учреждениями (предприятиями) 4 из 5 вышеупомянутых видов контроля. Так, осуществление государственного ветеринарного надзора, государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, государственного контроля за исполнением законов, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания и государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) возложено законодательством Российской Федерации исключительно на органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Осуществление 3 (трех) последних видов контроля государственными учреждениями (предприятиями) является скорее исключением, чем правилом, что нельзя сказать о государственном ветеринарном надзоре, так как в 14% субъектах Российской Федерации контрольно-надзорными полномочиями в сфере государственного ветеринарного надзора наделены, в том числе государственные учреждения (предприятия).

¹⁹ Письмо Заместителя Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области В.Г. Гончарова от 6 июня 2011 г. № 5/724.

²⁰ Письмо Правительства Хабаровского края от 1 июня 2011 г. № 9.3.20-9352.

В этой связи будет целесообразным рассмотреть состояние нормативно-правового регулирования в указанной сфере контрольно-надзорной деятельности.

Осуществление государственного ветеринарного надзора государственными учреждениями (предприятиями), подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с частью 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон № 4979-1) система государственной ветеринарной службы Российской Федерации включает в себя на региональном уровне помимо органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации подведомственные им организации. До вступления в силу Закона № 242-ФЗ указанная формулировка являлась дезориентирующим фактором в вопросе о возможности осуществления государственного ветеринарного надзора государственными учреждениями (предприятиями), подведомственными региональным органам исполнительной власти, так как при помощи буквального, а не системного толкования законодательства позволяла дать положительный ответ в этом вопросе.

В настоящее время Законом № 4979-1 (в редакции Закона № 242-ФЗ) четко определен состав контрольно-надзорных органов в сфере ветеринарии. Так, согласно части 2 статьи 8 указанного закона государственный ветеринарный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный ветеринарный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный ветеринарный надзор).

Кроме того, Законом № 242-ФЗ внесены изменения в часть 2 статьи 23.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части исключения из числа органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 10.6-10.8, частью 8 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, от имени органов государственного ветеринарного надзора, главных государственных ветеринарных инспекторов городов, районов, их заместителей, являющихся начальниками (директорами) районных, городских станций по борьбе с болезнями животных,

начальниками (директорами) районных, городских ветеринарных лабораторий.

Таким образом, можно констатировать, что на федеральном уровне нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления государственного ветеринарного надзора, полностью соответствуют Закону № 294-ФЗ, закрепляющему общее правило о недопустимости осуществления полномочий по контролю государственными учреждениями (предприятиями).

В этой связи возникает необходимость экстраполировать указанные изменения в региональное законодательство, так как в соответствии с информацией представленной субъектами Российской Федерации в Правительственную комиссию по проведению административной реформы государственный ветеринарный надзор стал лидером среди видов государственного контроля, полномочия по осуществлению которого региональными нормативными правовыми актами возлагаются, в том числе на государственные учреждения (предприятия).

Так, например, в Архангельской области государственный ветеринарный надзор осуществляется, как уполномоченным органом исполнительной власти Архангельской области, так и подведомственными ему государственными учреждениями Архангельской области. К ним относятся инспекция по ветеринарному надзору Архангельской области и подведомственные ей районные и городские станции по борьбе с болезнями животных (далее – СББЖ), являющиеся государственными учреждениями Архангельской области²¹. В связи с существовавшими до вступления в силу Закона № 242-ФЗ противоречиями между Законом № 294-ФЗ и Законом № 4979-1 на СББЖ не возлагались полномочия по осуществлению государственного ветеринарного надзора.

Импульсом для закрепления контрольных полномочий в сфере ветеринарии за государственными учреждениями стало обращение Управления Федеральной службы по фитосанитарному и ветеринарному надзору по Республике Карелия, Архангельской области и Ненецкому автономному округу от 12 ноября 2010 г. № 01/А-7107 в Правительство Архангельской области по вопросу исполнения полномочий по осуществлению государственного ветеринарного надзора должностными лицами государственных учреждений Архангельской области, а также представление прокуратуры Архангельской области от 26 декабря 2010 года № 7-34-2010 об устранении нарушений ветеринарного, административного законодательства,

²¹ Письмо Правительства Архангельской области от 7 апреля 2011 г. № 02-03/123.

законодательства в сфере лесопользования. В этой связи были приняты постановление Правительства Архангельской области от 28 декабря 2010 г. № 417-пп «Об утверждении перечня должностных лиц инспекции по ветеринарному надзору Архангельской области и должностных лиц государственных учреждений Архангельской области, подведомственных инспекции по ветеринарному надзору Архангельской области, уполномоченных осуществлять государственный ветеринарный надзор и составлять протоколы об административных правонарушениях», а также административный регламент исполнения инспекцией по ветеринарному надзору Архангельской области государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора.

В соответствии с докладом Комитета ветеринарии Новгородской области об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2010 г. государственный ветеринарный надзор в области осуществляется исключительно специалистами государственных учреждений ветеринарии.

Количество государственных ветеринарных инспекторов в государственных учреждениях Новгородской области на 15 марта 2011 г. составило 218 инспекторов, силами которых в 2010 г. было проведено 108 проверок, возбуждено 17 дел об административных правонарушениях, вынесено 17 постановлений об административных правонарушениях. При этом, как отмечается в докладе, в связи с осуществлением государственного ветеринарного надзора государственными учреждениями ветеринарии области, Планы проверок на 2010 г. комитетом ветеринарии не составлялись, с прокуратурой не согласовывались. Таким образом, были **нивелированы** основные гарантии защиты прав субъектов предпринимательской деятельности предусмотренные Законом № 294-ФЗ.

Аналогичным образом сложилась ситуация в Челябинской области. Так, полномочиями по контролю (надзору) в области ветеринарии наделены областные государственные учреждения ветеринарии Челябинской области, которые являются самостоятельными юридическими лицами, подведомственными Министерству сельского хозяйства Челябинской области²². Общее количество проверок, проведенных областными государственными учреждениями ветеринарии Челябинской области

²² Доклад Министерства сельского хозяйства Челябинской области об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2010 г.

в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в 2010 г. составило 1701 проверку, при этом выявлено 1563 правонарушения, возбуждены дела об 445 административных правонарушениях, 150 юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям вынесено предупреждение, 305 административный штраф. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 984,5 тыс. рублей, общая сумма уплаченных (взысканных) административных штрафов – 336,5 тыс. рублей. Общее количество предписаний, выданных по результатам проведения проверок, административных расследований составило 1563, общее количество проверок, административных расследований, по итогам проведения которых не выявлено правонарушений – 138.

Таким образом, помимо проведения проверок указанные учреждения осуществляют административное производство по результатам проведенных контрольно-надзорных мероприятий.

2.4. Взаимодействие федеральных и региональных органов контроля

Некоторые виды контроля требуют взаимодействия федеральных и региональных органов вплоть до проведения совместных проверок. В докладах субъектов Российской Федерации достаточно часто указывается на факт осуществления взаимодействия с иными органами власти (прежде всего, с органами прокуратуры и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти).

В качестве примера можно привести доклад Краснодарского края, согласно которому в 2010 г. органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации участвовали в 652 совместных с органами прокуратуры проверках:

- управление государственного строительного надзора – 6 проверок;
- департамента природных ресурсов и государственного экологического контроля – 284 проверки;
- государственное управление ветеринарии – 362 проверки.

Формы взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок установлены в статье 7 Закона № 294-ФЗ. Положения данного закона должны быть конкретизированы в административных регламентах взаимодействия.

Процесс разработки нормативных правовых актов, регламентирующих

взаимодействие региональных контрольных органов с федеральными и муниципальными органами, начался, но в настоящее время движется крайне медленно. По состоянию на 25 сентября 2011 г. в 4 субъектах действует 14 нормативных актов, 8 из которых приняты во втором полугодии 2010 г., остальные – в 2011 г.

В число указанных актов входит 13 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе:

- 1 Порядок разработки и принятия административных регламентов взаимодействия (Вологодская область);
- 1 типовой административный регламент взаимодействия (Иркутская область);
- 11 Административных регламентов взаимодействия (Хабаровский край, Вологодская, Иркутская, Новосибирская области);
- 1 совместный приказ территориального органа федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Новосибирская область).

Наибольших успехов в принятии административных регламентов взаимодействия достигла Новосибирская область, в которой принято 5 таких регламентов. Указанные регламенты достаточно подробно регулируют порядок осуществления совместных плановых проверок. Однако, в целом, они дублируют положения Закона № 294-ФЗ.

В качестве примера другого подхода к подготовке данных актов можно привести административный регламент взаимодействия службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области с органами прокуратуры Иркутской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля в сфере заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов²³. Данный акт детализирует порядок осуществления взаимодействия по вопросам, указанным в пунктах 1-4 части 1 статьи 7 Закона № 294-ФЗ, а именно по вопросам:

1) информирования о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора),

²³ Приказ Службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области от 25 ноября 2010 № 36-спр «Об утверждении административного регламента взаимодействия службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области с органами Прокуратуры Иркутской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля в сфере заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов».

муниципального контроля;

2) определения целей, объема, сроков проведения плановых проверок;

3) информирования о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) подготовки в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Несмотря на то, что данный акт утратил силу, заложенный в нем подход можно признать достаточно успешным.

Оптимальным вариантом представляется объединение указанных выше подходов. С одной стороны, административный регламент должен раскрывать порядок осуществления взаимодействия по вопросам, указанным в пунктах 1-4 части 1 статьи 7 Закона № 294-ФЗ, с другой стороны, было бы полезным включение в регламент порядка осуществления совместных плановых проверок даже при условии повторения норм закона.

3. Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления контрольных полномочий субъекта Российской Федерации

3.1. Общая характеристика нормативно-правового регулирования собственных видов регионального контроля

В соответствии с действующей моделью федеративных отношений Федерация ограничена в возможности осуществлять нормативно-правовое регулирование по вопросам собственных полномочий субъектов Российской Федерации. Согласно пункту 4 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ по данным вопросам могут приниматься федеральные законы. Однако при этом не допускается включение в данные федеральные законы положений, определяющие объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, порядок осуществления регионального контроля может регулироваться как федеральными, так и региональными актами, при этом основная часть регулирования должна содержаться в последних.

Вместе с тем практика отличается от нормативно установленной модели. Анализ

нормативно-правовых актов, на основании которых осуществляется региональный контроль, показывает, что в основном регулирование осуществляется федеральными актами – как в части установления обязательных требований к подконтрольным субъектам, так и к порядку осуществления контроля.

Имеют место случаи, когда региональное регулирование исчерпывается только определением органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на осуществление контрольных полномочий, перечня должностных лиц указанного органа, обладающего полномочиями по проведению проверок, и составов административных правонарушений, к ответственности за которые могут быть привлечены граждане и организации по результатам данного вида контроля.

Примером может служить осуществление государственного контроля в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в Тверской области, который осуществляется на основании 11 федеральных актов (4 федеральных законов, включая Жилищный Кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 6 постановлений Правительства Российской Федерации, 1 ведомственного акта Госстроя России) и 2-х региональных актов (Закона Тверской области «Об административных правонарушениях» от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО и постановления Администрации Тверской области «Об утверждении Положения об управлении Государственной жилищной инспекции Тверской области» от 21 августа 2002 г. № 284-па).

В отдельных случаях действуют региональные административные регламенты осуществления контрольных функций, часть из которых практически полностью воспроизводит положения Закона № 294-ФЗ.

3.2. Характеристика федеральных нормативных правовых актов

Основы регионального контроля регламентированы, как того требует Закон № 184-ФЗ, в федеральных законах. В отдельных случаях развитие положений законов осуществляется в постановлениях Правительства Российской Федерации. Анализируя указанные подзаконные акты, можно выделить две присущие им основные проблемы.

Во-первых, можно отметить случаи, когда содержание акта Правительства фактически устарело. Примером может служить постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 1993 г. № 1291 «О государственном надзоре за

техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации». Оно предусматривает существование 2-х уровневой системы органов государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, включающей:

- главную государственную инспекцию по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;

- государственные инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными инспекциями городов и районов.

Поскольку данный вид надзора является собственным полномочием, в настоящее время соответствующая инспекция в составе Минсельхоза России отсутствует. Соответственно, закрепленные за ней нормотворческие и координационные полномочия не осуществляются. Закрепленные в данном постановлении полномочия Минсельхоза России отсутствуют в Положении о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450.

Во-вторых, можно выделить случаи, когда закрепленные в законе акты Правительства, регулирующие порядок регионального контроля, не приняты. В качестве примера можно привести государственный контроль за применением цен на лекарственные препараты. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» осуществление данного вида контроля входит в компетенцию субъектов Российской Федерации. Согласно пункту 9 статьи 60 указанного закона порядок контроля должен быть определен Правительством Российской Федерации, что до сих пор не сделано.

Другой пример – контроль за использованием инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере теплоснабжения, являющийся частью государственного контроля (надзора) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения. Согласно пункту 4 части 3 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» порядок данного контроля должен быть утвержден Правительством Российской Федерации, однако в настоящий момент этого не сделано.

3.3. Характеристика региональных нормативных правовых актов

Анализ актов субъектов Российской Федерации показывает, что состояние нормативно-правового регулирования неоднородно и зависит от субъекта Федерации.

Например, порядок осуществления экологического надзора в Челябинской области прописан надлежащим образом. В этом субъекте приняты Положение о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области²⁴ и Административный регламент Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по исполнению государственной функции – «Проведение проверок при осуществлении государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)»²⁵, а также утвержден Перечень должностных лиц Челябинской области, осуществляющих государственный экологический контроль²⁶. В то же самое время в Ульяновской области экологический контроль практически не регламентирован. В данном регионе утвержден только перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление регионального государственного экологического контроля²⁷.

Кроме того, качество нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля зависит от вида контроля. К примеру, порядок осуществления органами власти субъектов Российской Федерации государственного экологического надзора или порядок государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники регламентированы значительно лучше, чем, например, правила надзора в сфере ветеринарии.

Так, по данным на 25 сентября 2011 г. в 41 субъекте Российской Федерации

²⁴ Постановление Губернатора Челябинской области от 26 марта 2002 г. № 136 «Об утверждении Положения о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области».

²⁵ Решение Комиссии по проведению административной реформы в Челябинской области от 6 октября 2009 г. № 01/124 «Об утверждении административного регламента Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по исполнению государственной функции «Проведение проверок при осуществлении государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)».

²⁶ Постановление Губернатора Челябинской области от 20 мая 2002 г. № 261 «Об утверждении перечня должностных лиц Челябинской области, осуществляющих государственный экологический контроль».

²⁷ Постановление Правительства Ульяновской области от 29 марта 2011 г. № 128-П «О должностных лицах Комитета по государственному контролю в сфере природопользования и охраны окружающей среды Ульяновской области, осуществляющих региональный государственный экологический контроль».

действовало 69 административных регламентов, определяющих порядок осуществления экологического надзора. При этом по состоянию на 15 марта 2011 г. в 38 субъектах Российской Федерации было принято порядка 60 региональных административных регламентов, определяющих порядок осуществления данной функции.

Аналогично можно оценить ситуацию с функцией по надзору за техническим состоянием самоходных машин. По данным на 25 сентября 2011 г. в 30 субъектах Российской Федерации действовало 53 административных регламента, определяющих порядок осуществления.

Необходимо особо отметить позитивную тенденцию, сложившуюся в сфере регламентации данной функции. К 15 марту 2011 г. в 18 субъектах Российской Федерации принят 21 административный регламент. За истекшие полгода количество административных регламентов увеличилось вдвое.

В то же время применительно к надзорным функциям в сфере ветеринарии (государственный ветеринарный надзор и контроль за деятельностью специалистов в области ветеринарии) в 14 регионах действовало 22 регламента. В 2011 г. не было принято ни одного нового регламента.

В таблице 3.1 и на графике 1 приведены данные об изменении количества административных регламентов по отдельным, наиболее важным, видам регионального контроля.

Таблица 3.1

Количество административных регламентов осуществления функций по отдельным видам регионального контроля, действующих на определенную дату

Виды контроля	1 июля 2009 г.	1 января 2010 г.	1 июля 2010 г.	1 января 2011 г.	1 июля 2011 г.
Государственный экологический надзор	2	25	44	57	63
Контроль в сфере ветеринарии	5	11	16	22	22
Государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники	11	20	28	36	47
Государственный жилищный надзор	7	20	32	56	60
Государственный строительный надзор	6	10	19	26	30
Государственный контроль и надзор в области долевого строительства	2	11	18	23	29

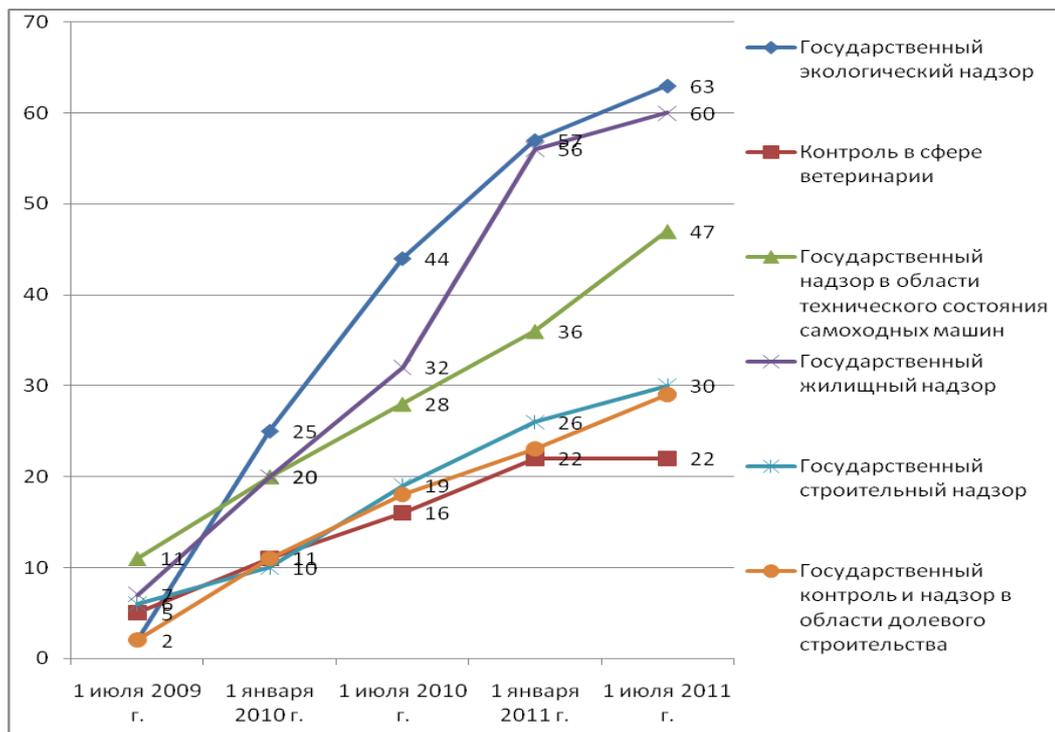


График 1. Количество административных регламентов осуществления функций по отдельным видам регионального контроля, действующих на определенную дату

Однако, несмотря на отдельные позитивные примеры, общая ситуация с регламентацией функций по региональному контролю далека от идеальной. Целевым состоянием должно быть наличие положения о порядке осуществления контроля и административного регламента в отношении каждого вида контроля во всех субъектах Российской Федерации. Этому может способствовать разработка и принятие на федеральном уровне стандарта, определяющего какие нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок контроля, должны быть приняты на региональном уровне. Данный стандарт может быть сформирован путем включения соответствующих положений в Закон № 184-ФЗ и Закон № 294-ФЗ.

Анализ актов субъектов Российской Федерации показывает, что после вступления в силу Закона № 294-ФЗ постепенно данные акты приводятся в соответствие с ним. Вместе с тем сохраняется достаточно большое количество случаев несоответствия региональных нормативных актов данному Закону. Особенно это заметно на уровне административных регламентов. Экспресс-анализ административных регламентов, принятых органами власти субъектов Российской Федерации, выявил 63 акта, в которых до сих пор содержатся ссылки на Федеральный закон № 134-ФЗ. В подавляющем большинстве указанных регламентов содержатся устаревшие нормы, определяющие порядок проверок.

Примером может служить Административный регламент исполнения Департаментом экономического развития и торговли Смоленской области государственной функции «Организация совместно с государственными контрольными (надзорными) органами проведения проверок деятельности предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания», утвержденный Постановлением Администрации Смоленской области от 28 января 2008 г. № 27.

После вступления в силу Закона № 294-ФЗ изменения в данный акт не вносились. В результате в нем по-прежнему содержатся положения о том, что продолжительность проверки не должна превышать один месяц, а периодичность не должна превышать 1 раз в 2 года. Для пресечения таких случаев Минюсту России, как органу, уполномоченному на осуществление государственного учета нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, необходимо продолжить мониторинг актов субъектов Российской Федерации для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органы прокуратуры с тем, чтобы они могли применить меры прокурорского реагирования.

3.4. Особенности нормативно-правового регулирования порядка осуществления делегированного контроля

В отношении контрольных полномочий, переданных для осуществления органами власти субъектов Российской Федерации, как и в отношении любых делегированных полномочий, наиболее существенными являются вопросы:

- 1) нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля;
- 3) финансирования;
- 4) предоставления отчетности;
- 5) осуществления контроля за исполнением переданных полномочий.

В нижеизложенной таблице 3.2 конкретизируется, на каком уровне осуществляется регулирование данных вопросов.

Таблица 3.2

Регулирование вопросов делегированного контроля

№	Вид контроля	Акты, определяющие порядок осуществления контроля	Акты, определяющие порядок финансирования	Акты, определяющие порядок предоставления отчетности	Акты, определяющие порядок осуществления контроля со стороны Федерации
1	Федеральный государственный лесной надзор, Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	постановления Правительства РФ	постановление Правительства РФ	постановление Правительства РФ, Приказ Минсельхоза России	постановление Правительства РФ, Приказы Минсельхоза России
2	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	постановление Правительства РФ	ФЗ, постановление Правительства РФ	приказы Минсельхоза России	приказы Минприроды России (АР) (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
3	Федеральный государственный охотничий надзор (включая 2 подвида контроля)	ФЗ, необходимое постановление Правительства РФ отсутствует	ФЗ, постановление Правительства РФ	приказы Минприроды России	приказы Минприроды России (АР) (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
4	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе	ФЗ	Финансирование из федерального бюджета не предусмотрено	приказ Минприроды России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)	приказ Минприроды России (АР) (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
5	Государственный контроль (надзор) в области образования (включая 2 подвида надзора)	Закон РФ, постановление Правительства РФ	Закон РФ, постановление Правительства РФ	приказы Рособрнадзора	приказы Минобрнауки России (2 АР)
6	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи	-	ФЗ, постановление Правительства РФ	приказы Минздравсоцразвития России	приказы Минздравсоцразвития России

7	Контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования	-	-	-	-
8	Контроль в сфере занятости	-	постановление Правительства РФ	приказы Роструда	приказы Минздравсоцразвития России (АР) (только в отношении надзора за нормативным регулированием)

Применительно к вопросу о нормативно-правовом регулировании порядка осуществления контроля Федерация имеет право преимущественного регулирования. Как правило, порядок контроля устанавливается в общих чертах в законе, а затем конкретизируется в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что до настоящего времени Правительство Российской Федерации не утвердило предусмотренный частью 2 статьи 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок осуществления федерального государственного охотничьего надзора.

Кроме того, в отношении контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения, закон не содержит требования о принятии конкретизирующего подзаконного акта. Тем не менее, такой акт необходим, поскольку закон не регламентирует данный вопрос, а каких-либо подзаконных актов по данному вопросу нет. Аналогичная ситуация существует в отношении контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты и контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

Во исполнение федеральных актов субъекты Российской Федерации принимают собственные акты, регламентирующие порядок осуществления контроля. Оценивая качество нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, можно отметить, что в некоторых случаях порядок их принятия прописан ненадлежащим образом.

В качестве примера можно привести функцию по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания. По состоянию на 25 сентября 2011 г. в 22 регионах действовало 28 административных регламентов исполнения данной функции, регулирующих не только процедурные, но и содержательные аспекты, 6 из которых было принято в 2011 г.

С одной стороны, такая практика не может быть признана полностью законной, поскольку согласно части 4 статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» полномочие по изданию нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий отнесено к компетенции федеральных органов. Региональные органы полномочий по нормативно-правовому регулированию не имеют. С другой стороны, федеральный административный регламент исполнения данной функции, распространяющий свое действие на региональный контроль отсутствует. В результате регионы были вынуждены восполнять пробел регулирования.

В связи с этим перед федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, продолжает стоять задача по выявлению отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делегированных контрольных полномочий. Если полномочия по регулированию отнесены к ведению Федерации, то соответствующий орган должен разработать и принять регламент. Если же полномочия по регулированию отнесены к ведению субъектов Российской Федерации, то соответствующий орган должен уведомить региональные органы о необходимости разработать и принять регламент.

Порядок предоставления отчетности и осуществления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти устанавливается ведомственными актами. Анализ актов, определяющих порядок такого контроля, позволяет утверждать, что данный порядок прописан ненадлежащим образом.

Должен быть регламентирован не только надзор федеральных органов за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, но и контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий. Однако как видно

из таблицы 3.2, в отношении 4-х видов контроля из 8 анализируемых установлен только порядок надзора за нормативным регулированием, а порядок контроля федерального органа за деятельностью региональных органов не установлен.

4. Практика осуществления субъектами Российской Федерации контрольно-надзорных полномочий

4.1. Упоминаемость видов контроля в докладах субъектов Российской Федерации

Содержание анализируемых докладов позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации уделяют неодинаковое внимание различным видам контроля. В ходе подготовки настоящего доклада были проанализированы все представленные субъектами Российской Федерации доклады о практике осуществления контроля (67 субъектов Российской Федерации). На основании упоминаемости различных видов контроля можно составить представление о том, какое внимание уделено тем или иным видам контроля.

Стоит отметить, что из 56 собственных видов контроля, упомянутых в докладах, 50% рубеж преодолели только 12 видов контроля. **Это означает, что субъекты Российской Федерации сконцентрированы на осуществлении 10-15 видов контроля в сфере экологии, строительной и жилищной сфере, сфере лицензируемых видов деятельности, а также регулирования цен.** Остальным видам контроля в различных субъектах Российской Федерации уделяется различное, зачастую недостаточное, внимание.

Вместе с тем, используя данный способ оценки, необходимо делать поправку на довольно низкое качество подготовки докладов субъектами Российской Федерации. Об этом свидетельствует тот факт, что из 11 делегированных видов контроля 50% рубеж преодолели только 5 (см. Таблицу 3.3). Федерация следит за тем, чтобы переданные полномочия осуществлялись на практике. Следовательно, отсутствие упоминания в докладе какого-либо вида контроля говорит скорее о низком качестве отчетов, чем о неосуществлении полномочия.

Более подробно частота упоминаемости тех или иных видов регионального контроля в докладах представлены в таблицах 3.3 -3.5.

**Частота упоминаемости видов регионального контроля (по группам контроля)
в докладах субъектов Российской Федерации**

№	Виды контроля	Упоминаемость
1	Контроль в сфере образования	61,19
2	Контроль в сфере установления цен (тарифов)	46,27
3	Контроль в сфере строительства и благоустройства	41,04
4	Контроль в сфере лицензирования	36,72
5	Контроль в сфере окружающей среды	36,57
6	Контроль в сфере культуры и архивов	21,27
7	Контроль в сфере (обеспечения занятости и социальной поддержки инвалидов)	17,31
8	Контроль в сфере медицины	17,16
9	Контроль в сфере естественных монополий	16,42
10	Контроль в сфере санитарии и ветеринарии	13,22
11	Контроль в области использования машин и оборудования	10,20
12	Контроль в сфере торговли	2,99
13	Иные виды контроля	6,72

Частота упоминаемости отдельных видов регионального контроля в докладах субъектов РФ (собственные полномочия)

№	Наименование видов контроля в соответствии с федеральным законодательством до внесения изменений Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ²⁸	Наименование вида контроля в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ	Количество докладов в которых контроль, упомянут (частота упоминания)
1	Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности	Государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и иной деятельности,	45 (67,16%)
2	Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов	45 (67,16%)
3	Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства	Государственный жилищный надзор	44 (65,67%)
4	Государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	42 (62,69%)
5	Государственный строительный надзор	Не изменилось	42 (62,69%)
6	Контроль за применением регулируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию, в том числе контроль за применением цен (тарифов) в сфере теплоснабжения и контроль за использованием инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере теплоснабжения	Государственный контроль (надзор) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике; государственного контроля (надзора) в области регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения; контроль за использованием инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере теплоснабжения	42 (62,69%)

²⁸ Перечень дополнен обобщенными наименованиями видов контроля, не упомянутых в федеральном законодательстве и осуществляемых на основании региональных нормативных правовых актов.

7	Лицензионный контроль	Не изменилось	42 (62,69%)
8	Государственный контроль (государственный экологический контроль) за охраной атмосферного воздуха	Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха	39 (58,21%)
9	Государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости	Не изменилось	39 (58,21%)
10	Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности	Государственный надзор в области обращения с отходами	38 (56,72%)
11	Государственный ветеринарный надзор	Не изменилось	36 (53,73%)
12	Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия	Не изменилось	34 (50,75%)
13	Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	Не изменилось	33 (49,25%)
14	Контроль за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы	Региональный государственный контроль (надзор) за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы	30 (44,78%)
15	Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства, регулирующего оборот алкогольной продукции, а также условий, предусмотренных лицензиями на розничную продажу алкогольной продукции	Не изменилось	30 (44,78%)
16	Контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности	Не изменилось	28 (41,79%)
17	Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства, регулирующего оборот лома цветных и черных металлов, а также условий, предусмотренных лицензиями на осуществление заготовки, переработки и реализации лома цветных	Не изменилось	24 (35,82%)

	или черных металлов		
18	Региональный государственный контроль за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов	Государственный жилищный надзор (в части контроля за энергоэффективностью)	23 (34,33%)
19	Контроль соблюдения лицензионных требований и условий при осуществлении медицинской, фармацевтической деятельности, деятельности связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Не изменилось	23 (34,33%)
20	Контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания	Не изменилось	21 (31,34%)
21	Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в РФ	Не изменилось	21 (31,34%)
22	Региональный государственный контроль за применением регулируемых органами исполнительной власти субъекта РФ цен (тарифов)	Государственный надзор за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги); государственный контроль (надзор) в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе	21 (31,34%)
23	Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса	Не изменилось	21 (31,34%)
24	Контроль за проведением региональных лотерей	Государственный надзор за проведением региональных лотерей	12 (17,91%)
25	Государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также физическими лицами	Не изменилось	12 (17,91%)
26	Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения	Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	11 (16,42%)

27	Контроль за реализацией утвержденных или согласованных инвестиционных программ субъектов электроэнергетики	Не изменилось	11 (16,42%)
28	Контроль за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения	Не изменилось	11 (16,42%)
29	Контроль за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество	Не изменилось	9 (13,43%)
30	Региональный финансовый контроль	Не изменилось	9 (13,43%)
31	Контроль деятельности специалистов в области ветеринарии	Не изменилось	7 (10,45%)
32	Контроль и надзор за обеспечением санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов	Не изменилось	5 (7,46%)
33	Контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения	Государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения	5 (7,46%)
34	Государственный контроль при обращении лекарственных средств (в части контроля за применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов)	Не изменилось	5 (7,46%)
35	Государственный административно-технический надзор за соблюдением правил по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства	Федеральным законодательством не предусмотрен	5 (7,46%)
36	Надзор за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов	Федеральным законодательством не предусмотрен	4 (5,97%)
37	Контроль за выполнением норм и правил ведения племенного животноводства	Государственный надзор в области племенного животноводства	4 (5,97%)
38	Контроль за соблюдением требований законодательства в области организации розничных рынков	Не изменилось	4 (5,97%)
39	Контроль за радиационной обстановкой и обеспечением радиационной безопасности населения	Не изменилось	4 (5,97%)
40	Контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности	Не изменилось	4 (5,97%)
41	Контроль и надзор за качеством и	Не изменилось	3 (4,48%)

	безопасностью пищевых продуктов, осуществляемый совместно с уполномоченными федеральными органами		
42	Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия	Не изменилось	3 (4,48%)
43	Региональный контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов	Не изменилось	3 (4,48%)
44	Контроль за работой пассажирского транспорта общего пользования	Не изменилось	3 (4,48%)
45	Надзор и контроль за их соблюдением и исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны здоровья граждан	Не изменилось	2 (2,99%)
46	Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	Не изменилось	2 (2,99%)
47	Государственный контроль и надзор в сфере погребения и похоронного дела	Федеральным законодательством не предусмотрен	2 (2,99%)
48	Контроль за использованием по назначению и сохранностью государственного имущества	Не изменилось	2 (2,99%)
49	Контроль за исполнением принятых в соответствии с законодательством РФ законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области обращения с отходами	Не изменилось	1 (1,49%)
50	Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха	Не изменилось	1 (1,49%)
51	Надзор за техническим состоянием транспортных средств, предоставляемых Вооруженным силам, другим войскам, воинским и специальным формированиям в период мобилизации и в военное время	Не изменилось	1 (1,49%)
52	Контроль технического состояния технических средств оповещения населения	Не изменилось	1 (1,49%)
53	Контроль за доставкой обязательного экземпляра получателям документов	Не изменилось	1 (1,49%)

54	Контроль за рациональным использованием, сохранением и восстановлением туристских ресурсов	Федеральным законодательством не предусмотрен	1 (1,49%)
55	Государственный контроль доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, а также выделения на автомобильных стоянках мест для специальных авто-транспортных средств инвалидов	Федеральным законодательством не предусмотрен	1 (1,49%)
56	Государственный контроль за соблюдением центрами технического обслуживания контрольно-кассовых машин порядка продажи, технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин	Федеральным законодательством не предусмотрен	1 (1,49%)

Ни в одном докладе субъекта Российской Федерации не упоминались сведения об осуществлении:

- государственного надзора в области азартных игр;
- государственного контроля на территории особой экономической зоны;

По очевидным причинам в докладах субъектов Российской Федерации не упоминались сведения о тех видах контроля (надзора), осуществление которых в 2010 году нормативными правовыми актами не предусматривалось:

- 1) контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации;
- 2) государственный надзор в области семеноводства;
- 3) государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

Частота упоминаемости отдельных видов регионального контроля в докладах субъектов Российской Федерации (переданные полномочия)

№	Наименование видов контроля в соответствии с федеральным законодательством до внесения изменений Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ²⁹	Наименование вида контроля в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ	Количество докладов, в которых контроль, упомянут
1	Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования	Федеральный государственный надзор в области образования	42 (62,69%)
2	Государственный контроль качества образования	Федеральный государственный контроль качества образования	40 (59,70%)
3	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах на землях лесного фонда	Федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана), федеральный государственный пожарный надзор в лесах	39 (58,21%)
4	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения	Не изменилось	38 (56,72%)
5	Контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты	Не изменилось	35 (52,24%)
6	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации	Федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	29 (43,28%)
7	Государственный охотничий контроль и надзор на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения	Федеральный государственный охотничий надзор на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения	19 (28,36%)
8	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	Отсутствует	12 (17,91%)
9	Контроль за оборотом продукции охоты	Не изменилось	11 (16,42%)
10	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	Не изменилось	11 (16,42%)

²⁹ Перечень дополнен обобщенными наименованиями видов контроля, не упомянутых в федеральном законодательстве и осуществляемых на основании региональных нормативных правовых актов.

11	Осуществление контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных	Не изменилось	1 (1,49%)
----	---	---------------	-----------

Ни в одном докладе не упоминались сведения об осуществлении контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации, так как закрепляющая данный вид контроля (норма статьи 6 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации») вступает в силу с 1 января 2012 г.

4.2. Практика проведения регионального контроля (надзора)

В 2010 г. региональными органами контроля было проведено 305.554 проверок, в том числе 145.552 плановых и 160.032 внеплановых.

Общее количество проверок, осуществляемых органами власти одного субъекта Российской Федерации, как правило, составляет от 2 тыс. до 8 тыс. (в качестве примеров можно привести Кировскую область - 2265 проверок, Астраханскую область - 3189 проверок, Камчатский край - 3398 проверок, Краснодарский край - 7720 проверок). Теоретически общее количество проверок должно зависеть от численности субъекта Российской Федерации и уровня экономической активности. Однако на практике прямой зависимости нет: относительное количество проверок (т.е. на 1000 человек населения и на 1000 малых и средних предприятий) может различаться в 2-3 раза. Более подробно это проиллюстрировано в таблице 3.6.

Соотношение численности субъектов и количества проверок

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность населения субъекта Российской Федерации	Численность субъектов хозяйственной деятельности, включенных в Статрегистр Росстата на 1 января 2010 г.	Количество проверок	Количество проверок на 1000 жителей	Количество проверок на 1000 субъектов хозяйственной деятельности
Субъекты Российской Федерации с численностью до 1 млн. человек					
Камчатский край	321 764	12 870	3 398	10,56	264,02
Ямало-Ненецкий автономный округ	522 798	13130	1 959	3,75	149,20
Республика Коми	901 642	24 916	6 721	7,45	269,75
Субъекты Российской Федерации с численностью от 1 до 3 млн. человек					
Астраханская область	1 010 679	17 786	3 189	3,16	179,30
Кировская область	1 341 265	42 871	2 265	1,69	52,83
Алтайский край	2 419 379	59 703	5 312	2,20	88,97
Субъекты Российской Федерации с численностью более 3 млн. человек					
Краснодарский край	5 225 826	132 153	7 720	1,48	58,42
Московская область	7 092 941	239 204	8 200	1,16	34,28
Город Москва	11 514 330	1 106 897	83 873	7,28	75,77

Применительно к большинству видов контроля количество плановых проверок превышает количество внеплановых. Однако по ряду наиболее массовых видов контроля (прежде всего, в рамках жилищного контроля) подавляющее большинство проверок проводятся вне ежегодного плана. В результате общее количество внеплановых проверок равно либо незначительно превосходит количество плановых мероприятий по контролю. Показательным примером может служить статистика контроля в Астраханской области, приведенная в таблице 3.7.

Количество проверок, проведенных исполнительными органами государственной власти Астраханской области в 2010 году

Наименование исполнительного органа государственной власти	Количество проведенных проверок		
	Плановых	Внеплановых	Всего
Министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов	10	1	11
Служба природопользования и охраны окружающей среды	336	83	419
Министерство здравоохранения	65	47	112
Служба государственного технического надзора	23	19	42
Министерство образования и науки	216	65	281
Министерство экономического развития	144	1	145
Служба ветеринарии	354	54	408
Служба по тарифам	79	6	85
Жилищная инспекция службы строительного и жилищного надзора	30	1626	1656
Инспекция государственного контроля и надзора в области долевого строительства службы строительного и жилищного надзора	11	19	30
ВСЕГО	1268	1921	3189

Другим примером может служить статистика осуществления контроля органами Камчатского края. Согласно отчету данного субъекта около 79% проверок носят внеплановый характер. При этом только для 3-х исполнительных органов государственной власти Камчатского края количество внеплановых проверок превышает половину от общего числа проводимых проверок:

- Государственная жилищная инспекция - 99,7%;
- Инспекция государственного экологического и водного контроля - 66,3%;
- Региональная служба по тарифам и ценам - 80%.

Уровень исполнения региональными органами ежегодных планов по контролю в среднем по России в 2010 г. составил 93%. Однако он довольно сильно колеблется в зависимости от субъекта Российской Федерации и может значительно различаться в пределах одного региона в зависимости от ведомства. В качестве примера можно привести тот же Камчатский край, в котором ежегодные утвержденные планы проверок выполнены на 30-100% в зависимости от ведомства.

4.3. Кадровое и финансовое обеспечение регионального контроля

Общее количество штатных единиц контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору), составляет 25.736 (в среднем 310 на один субъект Российской Федерации), в том числе 19.965 занятых (77,6 % от общей численности, 240 на один регион) и 5771 вакантных (70 на один субъект).

Однако на практике общее количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю, может довольно сильно отличаться даже в сопоставимых по численности субъектах Российской Федерации. Так, в Республике Чувашия (численность населения – 1,25 млн. чел.) в 2010 г. общее количество государственных служащих, осуществляющих контроль, составляло 63 единицы, в Кировской области (численность населения – 1,34 млн. чел.) – 321 единицу, а в Тверской области (численность населения – 1,35 млн. чел.) – 632 единицы. Кроме того, численность лиц, осуществляющих контроль, может быть выше, поскольку в отдельных видах контроля (например, государственной лесной контроль, государственный ветеринарный надзор) проверочные мероприятия могут осуществлять не только государственные служащие, но и работники государственных учреждений.

Количество государственных служащих, осуществляющих мероприятия по контролю, зависит также и от вида контроля. Видами контроля, осуществляемыми максимальным количеством инспекторов, являются, как правило, федеральный государственный лесной надзор (передан для осуществления субъектам Российской Федерации), федеральный государственный пожарный надзор в лесах (передан для осуществления субъектам Российской Федерации), государственный экологический надзор, контроль в сфере благоустройства, государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, государственный ветеринарный надзор. В качестве примера можно привести численность государственных служащих, осуществляющих контроль, в органах и учреждениях Тверской области, приведенную в таблице 3.8.

Численность государственных служащих, осуществляющих контроль в органах и учреждениях Тверской области

Наименование органа Тверской области	Штатная численность должностей	Фактическая численность
Департамент лесного комплекса, лесничества	277	272
Государственная административно-техническая инспекция	98	87
Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды	96	86
Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	50	н/д
Управление ветеринарии	40	39
Государственная жилищная инспекция	28	н/д
Управление надзора и контроля в сфере образования	19	н/д
Инспекция государственного строительного надзора Департамента градостроительства, территориального планирования и архитектуры	9	н/д
Отдел лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности и осуществление контроля качества оказания медицинской помощи Департамента здравоохранения	7	н/д
Отдел контроля и надзора в области долевого строительства контрольно-аналитического комитета	6	н/д
Отдел правовой и контрольно-ревизионной работы Департамента занятости населения	2	2
Всего	632	

Вместе с тем количество инспекторов, осуществляющих один и тот же вид контроля, может довольно сильно отличаться в сопоставимых субъектах Российской Федерации. Так, Астраханская область, Тверская область и Ульяновская область близки по общей площади (от 40 до 80 тыс. кв. км.) и количеству населения (1,0-1,5 млн.), однако штатная численность Департамента управления природными ресурсами и охраны окружающей среды Тверской области составляет 96 инспекторов, численность Комитета по государственному контролю в сфере природопользования и охраны окружающей среды Ульяновской области – 24 человека (из которых инспекторами экологического контроля являются – 6); численность инспекторов Службы природопользования и охраны окружающей среды Астраханской области составляет 59 человек, в том числе 23 инспектора в отделе охраны животного мира, 15 инспекторов в отделе охраны окружающей среды и 14 инспекторов в отделе охраны лесов, контроля и надзора.

Нагрузка на одного инспектора может значительным образом варьироваться в зависимости от вида контроля в пределах одного субъекта Российской Федерации. В качестве примера можно привести Кировскую область. В 2010 г. органами власти

данного субъекта Российской Федерации были проведено следующее количество контрольных мероприятий (в пересчете на 1 сотрудника):

Таблица 3.9

Средняя нагрузка на одного инспектора в исполнительных органах государственной власти Кировской области

Наименование исполнительного органа государственной власти	Среднее число контрольных мероприятий на одного инспектора
Государственная жилищная инспекция	78,2
Департамент экологии и природопользования	55
Департамент строительства и архитектуры	42
Департамент здравоохранения	37
Департамент образования	35,4
Департамент развития предпринимательства и торговли	30
Региональная служба по тарифам	14,2
Управление ветеринарии	12,3
Департамент промышленного развития	10
Управление по делам архивов	4
Управление государственной службы занятости населения	1,8
Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	1,63
Департамент лесного хозяйства	1
Управление охраны и использования животного мира	1
Департамент культуры	0
Департамент сельского хозяйства и продовольствия	0
Департамент финансов	0

Среднее количество проверок в расчете на одного проверяющего в контрольных органах Кировской области составило 7,1 проверки в год, что является чрезвычайно низким показателем. Необходимо отметить, что крайне высокие показатели нагрузки на одного инспектора жилищного и строительного надзора являются общей картиной, свойственной и другим субъектам.

Другим примером может служить Камчатский край со среднегодовой нагрузкой на одного инспектора – 320 проверок в рамках государственного жилищного контроля и 64 проверок в рамках государственного строительного надзора при том, что средняя нагрузка на инспектора по данному региону составляет 33 контрольных мероприятия в год.

Органы исполнительной власти практически не пользуются возможностью привлекать для проведения контрольных мероприятий экспертов и экспертные организации. На факт обращения к экспертам было указано, например, в докладе Краснодарского края в отношении государственного экологического контроля, в рамках которого было привлечено к проверочным мероприятиям 2 экспертные

организации и 18 экспертов.

В докладах субъектов Российской Федерации содержатся довольно подробные указания на объемы финансовых расходов на каждый орган, осуществляющий контроль. Средние расходы на одну проверку могут варьироваться довольно сильно и, как правило, составляют от 5 до 15 тыс. рублей. Так, в Тюменской области они составляют 6,8 тыс. рублей, в Камчатском крае – 9,9 тыс. руб., а в Краснодарском крае – 14,8 тыс. руб.

Однако при этом средние затраты в рамках отдельных видов контроля могут значительным образом варьировать в пределах одного субъекта Российской Федерации. Примером может служить Краснодарский край. В нем средние расходы на одно проверочное мероприятие в рамках контроля за применением цен (тарифов) составили 3,3 тыс. рублей, жилищного надзора – 7,9 тыс. рублей, ветеринарного надзора – 12,5 тыс. рублей, государственного строительного надзора – 17 тыс. рублей, государственного экологического надзора – 22,4 тыс. рублей и контроля в сфере охраны объектов культурного наследия – 39,7 тыс. рублей.

4.4. Действия органов государственного контроля (надзора) по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений

В соответствии с действующим законодательством органы контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений обязательных требований вправе выдать предписание об устранении нарушений и привлечь виновных лиц к административной ответственности.

В целом, количество нарушений, выявленных в ходе плановых и внеплановых проверок, примерно равно. Так, из 305.554 проверок, проведенных региональными органами контроля (надзора) в 2010 г., нарушения были выявлены в 151.040 (49,44%). При этом в ходе 145.552 плановых проверок нарушения были зафиксированы в 72.424 (47, 95% от общего числа проверок, выявивших нарушения). Соответственно, в рамках 160.032 внеплановых мероприятий по контролю нарушения были выявлены в 71.885 (47, 60% от общего числа проверок, выявивших нарушения). Остальные нарушения были выявлены в рамках административных расследований.

В рамках всех проверок было выявлено 350.624 нарушения. Следовательно, в среднем в рамках одной проверки было выявлено 1,1 нарушения. Если же брать только те проверки, в ходе которых были выявлены нарушения, то этот показатель вырастет до 2,3. Однако общее количество проверок, административных расследований по итогам проведения которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях, составило 92.363 (30,23% от общего числа проверок).

Среди примененных административных наказаний преобладают административные штрафы: 100.860 из 104.021 (т.е. 96,97%) административных наказаний, назначенных по результатам проведения проверок. При этом в структуре наказаний количественно лидируют штрафы, наложенные на должностных лиц. Так, на граждан было наложено 26.109 штрафов, на должностных лиц – 38.830, на индивидуальных предпринимателей – 17.218 и на юридических лиц – 18.703.

Однако в силу того, что размеры штрафов для юридических лиц многократно превышают размеры штрафов, налагаемых на должностных лиц, основная сумма наложенных штрафов приходится на юридических лиц: 621 млн. из 1 млрд. 92 млн. общей суммы наложенных штрафов (56,9 %).

4.5. Анализ и оценка эффективности регионального контроля

Анализируемые доклады субъектов Российской Федерации были подготовлены в период действия редакции постановления Правительства Российской Федерации № 215, которая не раскрывала требуемое содержание раздела «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля» представляемых докладов. Как следствие в различных докладах прослеживаются различные подходы к оценке эффективности государственного контроля.

Большинство субъектов Российской Федерации попытались оценить эффективность контроля через показатели выполнения плана проверок, средней нагрузки на одного инспектора, числа проверок, в рамках которых выявлены нарушения, выданы предписания, наложены административные наказания, среднего размера административных штрафов и т.д.

Однако данные показатели не позволяют оценить эффективность контроля как средства, обеспечивающего выполнения установленных законодательством требований и предотвращающего случаи причинения вреда жизни и здоровью граждан, животных, окружающей среде, создание угрозы национальной безопасности и т.д.

Наиболее адекватная оценка эффективности контроля может быть осуществлена только на основании данных, показывающих, как контроль влияет на соблюдение поднадзорными субъектами нормативных требований и насколько качественно данный контроль осуществляется. В связи с этим для оценки эффективности контроля необходимо использование, с одной стороны, данных о количестве случаев причинения вреда охраняемых законодательством ценностей (например, случаи аварий, вспышек заболеваний и т.д.), информации об удовлетворенности качеством контроля лиц, на защиту прав которых направлен контроль, и, с другой стороны, сведений об удовлетворенности качеством контроля поднадзорных субъектов, о количестве поданных и удовлетворенных жалоб на результаты контроля.

5. Выводы и предложения по осуществлению регионального контроля

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

1. Перечень контрольно-надзорных полномочий, которые в соответствии с действующей нормативно-правовой базой должны осуществляться органами власти на региональном уровне, в настоящий момент избыточен и превосходит ресурсный и управленческий потенциал субъектов Российской Федерации.

В связи с этим необходимо сократить перечень видов регионального контроля, прежде всего за счет видов контроля, обеспечивающих качество, а не безопасность, также сократить перечень объектов контроля. Предлагаются следующие меры, направленные на сокращение сферы регионального контроля:

1) исключить из федеральных законов положения, предусматривающие осуществление отдельных видов контроля, направленных на обеспечение качества, а не безопасности:

- государственный контроль (надзор) за соблюдение требований в области торговой деятельности (упразднение данного вида контроля не исключает осуществления федеральными органами исполнительной власти контроля в сфере защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического и пожарного надзора и других видов контроля);
- государственный надзор в области племенного животноводства;
- государственный надзор в области семеноводства;
- контроль за готовностью транспортных средств, предоставляемых Вооруженным силам Российской Федерации, другим войскам, воинским и специальным формированиям в период мобилизации и в военное время (с сохранением возможности осуществления данного контроля органами Минобороны России);

2) предусмотреть возможность реализации на практике отдельных видов контроля по усмотрению субъектов Российской Федерации (при этом субъектам Российской Федерации должно быть предоставлено право уменьшать обязательные требования, сужать сферу контроля и т.д.). К числу таких видов контроля надо отнести:

а) региональный государственный надзор в области организации и проведения азартных игр. Упразднение данного вида регионального надзора не исключает

осуществление соответствующего вида надзора ФНС России в фискальных целях.

б) региональный государственный надзор в области организации и проведения лотерей. Упразднение данного вида регионального надзора не исключает осуществление соответствующего вида надзора ФНС России в фискальных целях. Кроме того, не ясен предмет регионального надзора в данной сфере.

в) государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники. Субъектам Российской Федерации должно быть предоставлено право сужать сферу контроля: не осуществлять надзор за отдельными видами техники, которые по оценке органов субъекта Российской Федерации являются наименее опасными (например, квадроциклами, снегоходами и т.д.), увеличивать периоды между плановыми осмотрами и т.д.

Необходимо особо отметить, что субъекты Российской Федерации могут уменьшать уровень контроля только в той мере, в которой, по их мнению, это не повлечет ущерба охраняемым Конституцией и законодательством ценностям.

2. Необходимо пресечь практику, когда определенная часть региональных мероприятий по контролю осуществляется без законных оснований.

Из выявленных 7 видов незаконного контроля целесообразно легализовать 3 вида контроля:

1) государственный контроль за соблюдением центрами технического обслуживания контрольно-кассовых машин порядка продажи, технического обслуживания и ремонта контрольно-кассовых машин, который должен быть закреплен в законодательстве как федеральный и передан для осуществления ФНС России. Данный вид контроля фактически является частью осуществляемого ФНС России контроля за применением контрольно-кассовой техники. Без осуществления контроля за центрами обслуживания контрольно-кассовых машин эффективность собственно контроля за применением контрольно-кассовой техники снижается.

2) надзор за техническим состоянием и соблюдением правил эксплуатации аттракционов должен быть включен в состав государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники. Практика показывает необходимость осуществления данного вида контроля, направленного на обеспечение безопасности.

3) контроль в сфере социальной защиты. Данный вид контроля фактически

вытекает из закрепленной в статье 9.13 КоАП РФ ответственности за уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, привлечение к которой осуществляют органы социальной защиты.

В отношении иных видов контроля (контроля в сфере благоустройства, погребения и похоронного дела, контроля за соблюдением требований законодательства в области организации розничных рынков, организации и осуществления деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, контроль в области водного транспорта) необходимо обратить внимание прокуратуры для применения мер прокурорского реагирования.

Данные виды контроля не подлежат легализации по следующим причинам:

1) контроль в сфере благоустройства относится к вопросам местного значения, т.е. должен осуществляться ОМСУ;

2) контроль в сфере погребения и похоронного дела фактически дублирует контроль в сфере благоустройства, находящийся в компетенции ОМСУ, и санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Роспотребнадзором;

3) контроль за соблюдением требований законодательства в области функционирования розничных рынков излишен, т.к. проверка соответствующих требований может осуществляться в рамках контроля в сфере защиты прав потребителя, находящегося в компетенции Роспотребнадзора (см. статьи 14.34 и 23.49 КоАП РФ). В целях устранения данной коллизии необходимо либо упразднить данный вид контроля, либо разграничить полномочия в сфере торговой деятельности и оказания услуг на потребительском рынке;

4) контроль в области водного транспорта (в части, не касающейся контроля за соблюдением договора о регулярных перевозках) фактически дублирует контроль, осуществляемый ГИМС МЧС России (в части маломерных судов) и Госморречнадзором Ространснадзора (в части судов внутреннего плавания);

5) контроль и надзор за обеспечением санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

3. Можно отметить несовершенство федеральной нормативно-правовой базы отдельных видов регионального контроля:

1) действующее постановление Правительства Российской Федерации, регламентирующее порядок государственного надзора в области технического

состояния самоходных машин и других видов техники, кардинально устарело и противоречит иным федеральным нормативным актам. Необходима разработка Федерального закона об основах организации данного вида надзора или приведение указанного Постановления в соответствие с нормами законодательства Российской Федерации.

2) отсутствуют предусмотренные законодательством акты Правительства, регламентирующие порядок осуществления контроля:

- 1) Порядок осуществления контроля за использованием инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере электроэнергетики и теплоснабжения (пункт 3 статьи 24 Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», пункт 3 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»);
- 2) Порядок осуществления контроля за представлением обязательного экземпляра (статья 21 Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»). Целесообразно рассмотреть вопрос об исключении данного вида регионального контроля из перечня видов регионального контроля;
- 3) Требования к организации и проведению государственного жилищного надзора (ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ);
- 4) Порядок осуществления федерального государственного охотничьего надзора (статья 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Помимо этого, имеется ряд случаев, когда закон не содержит требования о принятии конкретизирующего подзаконного акта, однако такой акт необходим, поскольку закон не регламентирует данный вопрос, а какие-либо подзаконные акты отсутствуют. Такая ситуация сложилась в отношении:

- контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения;
- контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты;
- контроля за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации.

Федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования и реализацию государственной политики в соответствующих сферах, необходимо разработать и представить в Правительство Российской Федерации проекты указанных выше актов.

4. Федеральные нормативные акты, определяющие порядок осуществления контроля за качеством исполнения переданных полномочий (в том числе контрольных) имеют ограниченную сферу действия.

В отношении 50% переданных субъектам Российской Федерации контрольных полномочий установлен только порядок надзора федерального органа за нормативным регулированием субъекта Российской Федерации, а порядок контроля за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий отсутствует. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контроль за исполнением переданных полномочий (Минприроды России, Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России), необходимо принять административные регламенты, предусматривающие порядок осуществления как надзора за нормативным регулированием субъекта Российской Федерации, так и контроля за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий.

5. Темпы принятия административных регламентов исполнения функций регионального контроля недостаточны. Если они сохранятся, то административная регламентация таких функций будет закончена в лучшем случае через 5-7 лет. Для ускорения разработки и принятия данных актов необходимо включить в Закон № 184-ФЗ и Закон № 294-ФЗ положения, устанавливающие обязанность органов власти субъектов Российской Федерации разработать и принять административные регламенты исполнения функций регионального контроля. До принятия изменений в закон необходимым рекомендовать всем органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющим функции по осуществлению государственного контроля, подготовить административные регламенты контроля в отношении соответствующих функций.

Аналогичная ситуация сложилась с административными регламентами взаимодействия органов контроля. Однако темпы их разработки и принятия еще ниже, чем регламентов контроля. Представляется необходимым рекомендовать всем органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющими функции по осуществлению государственного контроля, проанализировать все случаи, когда

необходимо осуществлять взаимодействие с федеральными и муниципальными органами контроля и подготовить административные регламенты взаимодействия в отношении соответствующих функций.

6. Имеют место случаи противоречия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству. Это касается наделения контрольными полномочиями государственных учреждений субъектов Российской Федерации и сохранения в региональных актах правил осуществления контроля, соответствующих утратившему силу Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В целях пресечения таких случаев Минюсту России необходимо осуществлять мониторинг актов субъектов Российской Федерации для выявления противоречащих федеральному законодательству региональных актов и информирования о них органов прокуратуры для применения мер прокурорского реагирования.

7. Существует необходимость совершенствования системы отчетности субъектов Российской Федерации об эффективности регионального контроля. Необходимо внести в постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 изменения, предусматривающие обязанность органов контроля предоставлять сведения о количестве случаев причинения вреда охраняемых законодательством ценностей (например, случаи аварий).

Приложение А

Перечень субъектов Российской Федерации, представивших в Минэкономразвития России статистическую отчетность за III квартал 2011 г. об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности

№	Наименование субъекта РФ	Представили статистическую отчетность за III квартал 2011 г. менее 6 контрольно-надзорных органов	Представили статистическую отчетность за III квартал 2011 г. более 6 контрольно-надзорных органов	Не представили статистическую отчетность за III квартал 2011 г.
1	Республика Алтай			V
2	Республика Адыгея (Адыгея)		12	
3	Республика Башкортостан		13	
4	Республика Бурятия		9	
5	Республика Ингушетия	1		
6	Республика Дагестан			V
7	Кабардино-Балкарская Республика		14	
8	Республика Калмыкия		8	
9	Карачаево-Черкесская Республика		15	
10	Республика Карелия	1		
11	Республика Коми		8	
12	Республика Марий Эл	1		
13	Республика Мордовия	6		
14	Республика Саха (Якутия)		10	
15	Республика Северная Осетия – Алания			V
16	Республика Татарстан		14	
17	Республика Тыва	1		
18	Удмуртская Республика		12	
19	Республика Хакасия	1		
20	Чеченская Республика		7	
21	Чувашская Республика – Чувашия		12	
22	Алтайский край		11	
23	Забайкальский край		9	
24	Камчатский край		14	
25	Краснодарский край	1		
26	Красноярский край		10	
27	Пермский край	3		
28	Приморский край	6		
29	Ставропольский край		13	
30	Хабаровский край		14	
31	Амурская область		15	
32	Архангельская область	4		
33	Астраханская область		10	
34	Белгородская область	6		
35	Брянская область		10	

36	Волгоградская область		14	
37	Воронежская область		17	
38	Владимирская область	1		
39	Иркутская область		9	
40	Калининградская область		12	
41	Калужская область		14	
42	Вологодская область		16	
43	Ивановская область	1		
44	Кемеровская область		13	
45	Кировская область		16	
46	Костромская область		10	
47	Курганская область	2		
48	Курская область		12	
49	Ленинградская область	1		
50	Липецкая область		14	
51	Магаданская область		11	
52	Московская область		15	
53	Мурманская область		15	
54	Нижегородская область		16	
55	Новгородская область		11	
56	Новосибирская область		8	
57	Омская область		11	
58	Оренбургская область		10	
59	Орловская область		8	
60	Пензенская область		9	
61	Псковская область		10	
62	Ростовская область		8	
63	Рязанская область	1		
64	Самарская область		16	
65	Саратовская область		16	
66	Сахалинская область		13	
67	Свердловская область		14	
68	Смоленская область		9	
69	Тамбовская область		13	
70	Тверская область	1		
71	Томская область	1		
72	Тульская область		12	
73	Тюменская область		12	
74	Ульяновская область		16	
75	Челябинская область		9	
76	Ярославская область		16	
77	Москва		16	
78	Санкт-Петербург		15	
79	Еврейская автономная область		14	
80	Ненецкий автономный округ	6		
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра		11	
82	Чукотский автономный округ	2		
83	Ямало-Ненецкий автономный округ		12	

ЧАСТЬ 2. КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Виды муниципального контроля

Контрольные полномочия органов местного самоуправления (далее – ОМСУ), закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: собственные и делегированные.

1.1. Собственные контрольные полномочия ОМСУ

Единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Анализ федерального законодательства позволяет выявить около полутора десятков видов муниципального контроля, являющихся собственными полномочиями органов местного самоуправления (таблицы 1.1-1.3).

При этом все муниципальные контрольные полномочия, также как федеральные и региональные, могут быть разделены на **III** группы:

I группа – контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ);

II группа – виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности;

III группа – виды контроля, которые исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ в силу специальной оговорки в законе.

**Виды муниципального контроля, полностью подпадающие под действие
Закона № 294-ФЗ**

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 131- ФЗ ³⁰
1	Муниципальный земельный контроль	ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ	п.20 ч.1 ст.14 и п.26 ч.1 ст.16
2	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	ст. 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»	п.27 ч.1 ст. 14, п.22 ч.1 ст.15 и п.30 ч.1 ст.16
3	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах ...»	п. 5 ч. 1 ст.ст. 14-16
4	Муниципальный лесной контроль	ст. 84 и 98 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ	п.32 ч.1 ст.14, п.29 ч.1 ст. 15 и п.38 ч.1 ст.16
5	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	ст. 14 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ	п. 6 ч. 1 ст.ст. 14-16
6	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	ст. 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции...»	нет
7	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	ст. 5 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»	нет
8	Муниципальный контроль в области торговой деятельности	ст. 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного	нет

³⁰ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

		регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»	
9	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	ст. 23 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»	нет
10	Контроль за представлением обязательного экземпляра	ст. 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»	п.11 ч.1 ст.14, п.19 ч.1 ст. 15 и п.16 ч.1 ст.16

Таблица 1.2

Виды муниципального контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, и в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 131-ФЗ
1	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей	ст. 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»	п.35 ч.1 ст.14, п.30 ч.1 ст. 15 и п.39 ч.1 ст.16
2	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	ст. 11 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	п.36 ч.1 ст.14, п.31 ч.1 ст. 15 и п.40 ч.1 ст.16

Виды муниципального контроля, которые исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ

№	Наименование контроля	Основание в отраслевом НПА	Основание в Законе № 131-ФЗ
1	Контроль за исполнением муниципального бюджета	ст. 266, 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»	п. 1 ч. 1 ст.ст. 14-16
2	Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов	ст. 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	ст. 54

Перечисленные в таблице собственные контрольные полномочия муниципалитетов можно разделить на **IV** группы.

В **I** группу входят виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе. К их числу относятся:

- 3) муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета);
- 4) муниципальный земельный контроль;
- 5) муниципальный лесной контроль;
- 6) муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения;
- 7) муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;
- 8) муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей;
- 9) муниципальный контроль на территории особой экономической зоны;
- 10) контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов.

Во **II** группу входят виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения. Такими видами контроля являются:

1) контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда, установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства (входит в состав вопроса местного значения «организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда»);

2) контроль за представлением обязательного экземпляра (входит в состав вопроса местного значения «организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения»).

В **III** группу входят виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения. К этим видам контроля относятся:

- 1) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- 2) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции;
- 3) муниципальный контроль в области торговой деятельности;
- 4) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках.

Такие полномочия можно назвать условно-собственными. С одной стороны, перечень вопросов местного значения является исчерпывающим. Полномочия, закрепленные в федеральных законах и не включенные в перечень вопросов местного значения, должны рассматриваться как делегированные и осуществляться за счет делегирующего субъекта (Российской Федерации или субъекта Российской Федерации). С другой стороны, в отношении делегированных полномочий в законодательстве должно быть прямо указано на передачу этих полномочий органам иного уровня власти с указанием на соответствующую передачу денежных средств. В отношении рассматриваемых видов контроля этого не сделано. Более того, в тех

редких случаях, когда ОМСУ осуществляет данные полномочия, они делают это за свой счет.

Представляется необходимым разрешить данное противоречие, исключив указанные полномочия из компетенции ОМСУ, в том числе с передачей их субъектам Российской Федерации (в отношении видов контроля, указанных в пунктах 1 и 2).

В IV группу собственных контрольных полномочий муниципалитетов входят виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения. Фактически речь идет о самостоятельном закреплении ОМСУ контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения. Осуществление таких видов контроля правомерно согласно положениям часть 1 статьи 17.1 Закона № 131-ФЗ, гласящим, что *«органы местного самоуправления вправе организовывать и осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами»*. К числу таких полномочий можно отнести следующие виды контроля.

1) контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы

Закон № 131-ФЗ предусматривает такой вопрос местного значения муниципальных районов и городских округов, как выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций. Для реализации данного вопроса местного значения необходимы полномочия по контролю, которыми некоторые ОМСУ наделяют себя самостоятельно. В качестве примера можно привести Решение Совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14 апреля 2009 г. № 243 «Об утверждении Положения о размещении рекламных конструкций на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области»³¹, в разделе 6 которого прописаны функции администрации района по контролю в данной сфере.

2) муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды)

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 68) до 2006 г. предусматривал возможность осуществления ОМСУ

³¹ Решение Совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14 апреля 2009 г. № 243 «Об утверждении Положения о размещении рекламных конструкций на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области».

экологического контроля. Действующая редакция данного закона не содержит указание на данный вид муниципального контроля. Однако он может осуществляться на основании муниципальных правовых актов, как форма реализации вопроса местного значения муниципальных районов и городских округов «организация мероприятий по охране окружающей среды» (пункт 9 части 1 статьи 15 и пункт 11 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ). Примерами муниципальных образований, в которых действуют акты, определяющие порядок муниципального экологического контроля, являются г. Курчатов Курской области³², г. Сосновый Бор Ленинградской области³³.

3) муниципальный контроль в сфере благоустройства

Закон № 131-ФЗ предусматривает такой вопрос местного значения поселений и городских округов, как организация благоустройства и озеленения территории. В рамках реализации данного вопроса местного значения в актах многих муниципальных образований предусмотрены полномочия ОМСУ по осуществлению контроля за исполнением физическими и юридическими лицами требований о благоустройстве. Примером такого акта может служить постановление Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 30 декабря 2009 г. № 4110 «Об утверждении административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля по соблюдению требований Правил обеспечения содержания и благоустройства территории Петропавловск-Камчатского городского округа».

4) контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования

Настоящий вид контроля входит в состав вопроса местного значения «организация транспортного обслуживания населения». В качестве примера акта, регламентирующего данный вид контроля, можно привести действующее на территории г. Томска Положение о порядке проведения заказчиком перевозок контроля за осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автобусами по муниципальным маршрутам, утвержденного постановлением администрации г. Томска от 24 сентября 2009 г. № 894.

³² Решение Курчатовской городской Думы от 24 ноября 2005 г. № 53 «Об утверждении Положения «О муниципальном экологическом контроле на территории муниципального образования «Город Курчатов».

³³ Постановление администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области от 9 октября 2009 г. № 1654 «Об утверждении Административного регламента проведения мероприятий по муниципальному экологическому контролю на территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области».

Классификация видов собственного муниципального контроля по формам закрепления в нормативных правовых актах

№	Наименование вида контроля
Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе	
1	Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета);
2	Муниципальный земельный контроль
3	Муниципальный лесной контроль
4	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения;
5	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения
6	Муниципальный контроля за проведением муниципальных лотерей
7	Муниципальный контроля на территории особой экономической зоны
8	Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов
Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющихся составной частью вопроса местного значения	
1	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства
2	Контроль над представлением обязательного экземпляра
Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения	
1	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых
2	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции
3	Муниципальный контроль в области торговой деятельности
4	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках
Виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения	
1	Контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы
2	Муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды)
3	Муниципальный контроль в сфере благоустройства
4	Контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования

В отношении собственных контрольных полномочий ОМСУ обладают широким набором полномочий:

– самостоятельно принимают правовые акты, регламентирующие порядок контроля, при условии непротиворечия их федеральным и региональным актам;

– по своему усмотрению определяют структуру муниципальных контрольных органов, назначают их руководителей и служащих;

– финансируют осуществление данных полномочий за счет средств муниципального бюджета, имея право определить соответствующий объем расходов.

В случае если на тот или иной вид контроля распространяется действие Закона № 294-ФЗ, то доклады об организации и осуществлении муниципального контроля представляются ОМСУ непосредственно в Минэкономразвития России³⁴.

1.2. Делегированные контрольные полномочия ОМСУ

К числу делегированных контрольных полномочий можно отнести 10 видов контроля. Субъекты Российской Федерации вправе передать ОМСУ для осуществления отдельные государственные полномочия. Круг государственных полномочий, которые могут быть делегированы на местный уровень, определен пунктом 6 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ. Муниципальным образованиям может быть передано осуществление:

- 1) регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;
- 2) регионального государственного надзора за сохранностью автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения;
- 3) государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов;
- 4) регионального государственного строительного надзора;
- 5) регионального государственного ветеринарного надзора;
- 6) регионального государственного надзора за применением подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги);
- 7) регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов; регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности;

³⁴ Пункт 2 Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215.

- 8) регионального государственного надзора в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;
- 9) регионального государственного жилищного надзора;
- 10) регионального государственного надзора за проведением региональных лотерей.

В отношении контрольных полномочий, делегированных для осуществления ОМСУ, полномочия несколько ограничены. Они вправе принимать правовые акты, регламентирующие порядок контроля, определять структуру муниципальных контрольных органов, назначать их руководителей и служащих только в той мере, в какой это дозволено актом, делегирующим полномочия.

Осуществление данных полномочий финансируется за счет бюджета делегирующего полномочия субъекта. В случае если на тот или иной вид контроля распространяется действие Закона № 294-ФЗ, доклады об организации и осуществлении муниципального контроля должны представляться ОМСУ в уполномоченные федеральные или региональные органы, осуществляющие контроль за исполнением делегированных полномочий, которые после обобщения направляют доклады в Минэкономразвития России.

2. Органы муниципального контроля

Закон № 294-ФЗ определяет, что установление организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности муниципальных контрольных органов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования.

Анализ практики реализации закона показал, что перечень органов, осуществляющих муниципальный контроль, довольно широк. В ряде муниципальных образований в качестве органа муниципального контроля названа Администрация муниципального образования. В других муниципалитетах контрольными органами являются ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления).

В качестве примера можно привести Свердловскую область. Согласно докладу данного субъекта из 94 муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации полномочия по контролю находятся в компетенции администрации муниципального образования и ее структурных подразделений в 34 муниципальных образованиях. В остальных 60 муниципалитетах данные полномочия находятся в компетенции иных органов местного самоуправления: комитетов по управлению

имуществом, земельных комитетов, комитетов по экологии и природопользованию, комитетов по архитектуре и градостроительству и др.

2.1. Контрольно-надзорная деятельность муниципальных учреждений

В соответствии с частью 4 статьи 2 Закона № 242-ФЗ муниципальным контролем является 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. Таким образом, четко определен субъект, правомочный осуществлять контрольно-надзорные мероприятия в рамках муниципального контроля, – орган местного самоуправления. Следовательно, осуществление контрольно-надзорных функций муниципальными учреждениями является неправомерным.

Исключение в части осуществления контрольно-надзорной деятельности учреждениями (предприятиями) сделано Законом № 294-ФЗ (в редакции Закона № 242-ФЗ) только для *государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации* при осуществлении ими федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля, и только в случае прямого закрепления указанных полномочий за государственными учреждениями в федеральном законе (часть 1 статьи 2 Закона № 294-ФЗ).

Необходимо отметить, что проблема нормативного закрепления на местном уровне контрольно-надзорных полномочий за муниципальными учреждениями не раз поднималась Министерством экономического развития Российской Федерации. В этой связи Правительственной комиссией по проведению административной реформы (далее – Комиссия) (абзац 3 пункта 8 раздела VI протокола от 8 февраля 2011 г. № 113) было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации провести совместно с органами местного самоуправления работу по приведению в соответствие

с Законом № 294-ФЗ муниципальных правовых актов, наделяющих подведомственные органам местного самоуправления муниципальные учреждения (унитарные предприятия) полномочиями по осуществлению муниципального контроля, имея в виду осуществление указанных полномочий исключительно уполномоченными органами местного самоуправления, в том числе в сферах муниципального контроля за благоустройством, санитарным содержанием городских территорий, содержанием жилищного фонда, муниципального земельного контроля, и о результатах проведенной работы доложить в Комиссию до 1 октября 2011 г.

Однако в указанный срок информация была представлена менее чем 50% субъектами Российской Федерации. Вместе с тем в результате анализа представленной информации можно выделить 4 типовых ситуации по проведенной субъектами Российской Федерации работе по приведению муниципального законодательства в соответствие с Законом № 294-ФЗ:

- в муниципальных образованиях субъекта Российской Федерации отсутствуют муниципальные правовые акты, наделяющие муниципальные учреждения (предприятия) контрольно-надзорными полномочия;
- работа по приведению муниципального законодательства в соответствие с Законом № 294-ФЗ закончена;
- выявлены муниципальные нормативные правовые акты, возлагающие на муниципальные учреждения контрольно-надзорные полномочия, в настоящее время ведется работа по их приведению в соответствие с Законом № 294-ФЗ;
- субъектом Российской Федерации были разработаны и направлены в муниципальные образования методические рекомендации по приведению в соответствии нормативных правовых актов муниципальных образований.

Так, например, в соответствии с письмом Правительства Тверской области от 3 октября 2011 г. № 21/6650-02 информация представлена 31 муниципальным районом и городским округом Тверской области, включая все поселения, входящие в их состав. В 12 муниципальных районах и городских округах Тверской области, а также поселениях входящих в их состав, работа по приведению муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с Законом № 294-ФЗ завершена. В 12 муниципальных районах и городских округах Тверской области, а также поселениях входящих в их состав, в настоящее время работа по приведению муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с Законом № 294-ФЗ еще

ведется. В 7 муниципальных районах и городских округах Тверской области, а также поселениях, входящих в их состав, подведомственные органам местного самоуправления муниципальные учреждения (предприятия) полномочиями по осуществлению муниципального контроля не наделялись.

В соответствии с письмом Правительства Республики Марий Эл от 7 октября 2011 г. № 01/06-1080 совместно с органами местного самоуправления Республики Марий Эл была проведена работа по приведению в соответствие с Законом № 294-ФЗ муниципальных правовых актов. В результате выявлены нарушения в Горномарийском, Оршанском, Сернурском и Новоторъяльском районах.

Необходимо отметить, что информацией о проделанной работе по приведению муниципального законодательства в соответствие с Законом № 294-ФЗ более чем в половине субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России не располагает.

С целью выявления видов контроля, осуществление которых в муниципальных образованиях возлагается, в том числе на муниципальные учреждения (предприятия), были проанализированы доклады об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2010 г. (далее – доклад), представленные в Минэкономразвития России органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности.

В качестве примеров можно привести следующие виды контроля:

- 3) муниципальный контроль в сфере благоустройства, санитарного содержания городских территорий, содержания жилищного фонда (например, муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Калининграда»³⁵, муниципальное учреждение города Курска «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»³⁶);
- 4) муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды (муниципальное учреждение «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»³⁷);

³⁵ Постановление мэра города Калининграда от 27 марта 2007 г. № 631 «О создании муниципального учреждения «Административно-техническая инспекция города Калининграда».

³⁶ Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству».

³⁷ Постановление Главы г. Екатеринбурга от 1 ноября 2001 г. № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды»; Постановление Главы Екатеринбурга от 7 апреля 2009 г. № 1042 «О переименовании муниципального учреждения «Муниципальная экологическая инспекция г. Екатеринбурга».

- 5) муниципальный земельный контроль (муниципальное учреждение города Кургана «Городская инспекция по земельным отношениям»³⁸, муниципальное учреждение «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»³⁹);
- 6) контроль за соблюдением законодательства по размещению объектов наружной рекламы (например, муниципальное учреждение города Таганрог «Альтернатива»⁴⁰);
- 7) муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения («Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям администрации муниципального образования «город Саянск»);
- 8) муниципальный лесной контроль и надзор (муниципальное учреждение «Трехгорное лесничество» Трехгорного городского округа Челябинской области).

Так, например, осуществление функций по муниципальному земельному контролю на территории муниципального образования «город Десногорск» Смоленской области возложено на муниципальное учреждение Комитет имущественных и земельных отношений муниципального образования «город Десногорск» Смоленской области, действующее на основании Административного регламента, утвержденного постановлением Главы Администрации муниципального образования «город Десногорск» Смоленской области от 30 декабря 2009 г. № 1368. За период 2010 г. специалистами Комитета имущественных и земельных отношений муниципального образования «город Десногорск» Смоленской области было проведено в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей 16 проверок.

Также интересен пример муниципального образования «город Саянск» Иркутской области, муниципальный земельный контроль на территории которого осуществляет муниципальное казенное учреждение «Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям администрации муниципального образования

³⁸ Постановление Администрации города Кургана от 25 января 2011 г. № 355 «Об определении уполномоченного органа по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Кургана».

³⁹ Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 31 мая 2007 г. № 46-10 «Об утверждении Положения о Муниципальном учреждении «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска».

⁴⁰ Постановление Мэра г. Таганрога от 14 апреля 2006 г. № 1525 «Об утверждении перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

«город Саянск»⁴¹. Основной функцией указанного Комитета помимо осуществления муниципального земельного контроля является координация деятельности органов администрации городского округа при осуществлении ими муниципального земельного контроля на территории городского округа, в том числе деятельность по соблюдению порядка, исключающего самовольное занятие земельных участков или их использование без оформленных в установленном порядке документов, удостоверяющих право на землю. Таким образом, хозяйствующий субъект наделен не только властными полномочиями в сфере осуществления контрольной деятельности, но и полномочиями по координации деятельности органов местной власти.

Муниципальный контроль в сфере соблюдения Лесного законодательства на территории Трехгорного городского округа Челябинской области осуществляется муниципальным учреждением «Трехгорное лесничество» (далее – МУ «Трехгорное лесничество») ⁴². Учреждение является организацией, осуществляющей функции в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов на территории Трехгорного городского округа. Учредителем МУ «Трехгорное лесничество» является муниципальное образование «Трехгорный городской округ» в лице администрации города Трехгорного. Учреждение находится в ведомственном подчинении администрации города Трехгорного. Всего за 2010 г. проведено 30 проверок, 5 из них документарных.

В муниципальном образовании «город Саянск» Иркутской области исполнение функций по контролю за обеспечением сохранности автомобильных дорог решением Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 28 мая 2010 г. № 051-14-50 «Об утверждении Порядка организации и осуществления контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования «город Саянск» возложено на муниципальное казенное учреждение «Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям администрации муниципального образования «город Саянск». Однако за 2010 г. на территории городского округа муниципального образования «город Саянск» муниципальный контроль за обеспечением сохранности

⁴¹ Решение Думы городского округа муниципального образования «город Саянск» от 5 мая 2009 г. № 051-14-62 «Об утверждении положения о муниципальном казенном учреждении «Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям администрации муниципального образования «город Саянск».

⁴² Постановление администрации города Трехгорного от 26 апреля 2010 г. № 436 «Об утверждении административных регламентов МУ «Трехгорное лесничество».

автомобильных дорог общего пользования местного значения не осуществлялся.

В 2010 г. уполномоченными на осуществление контроля за рациональным использованием и охраной недр от имени администрации города Урай Ханты-Мансийского автономного округа - Югры являлись специалисты муниципального бюджетного учреждения «Управление градостроительства администрации города Урай» - инспекторы по контролю за использованием и охраной недр. Муниципальные инспекторы на территории муниципального образования город Урай осуществляли контроль за использованием и охраной недр по следующим направлениям:

- выявление и предупреждение фактов несоблюдения пользователями недр требований федерального законодательства, законодательства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в области недропользования;
- выполнение условий лицензий на пользование участками недр;
- принятие мер по устранению выявленных нарушений.

В рамках осуществления полномочий по контролю за рациональным использованием и охраной недр приняты постановления, регулирующие порядок осуществления контроля за рациональным использованием и охраной недр:

- постановление администрации города Урай от 17 сентября 2009 г. № 2700 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за использованием и охраной недр на территории муниципального образования Ханты-Мансийского автономного округа - Югры город Урай»;

- постановление администрации города Урай от 11 марта 2010 г. № 668 «Об утверждении административного регламента исполнения функции администрацией города Урай по контролю за рациональным использованием и охраной недр на территории муниципального образования город Урай».

В 2010 г. проверки в сфере недропользования муниципальным бюджетным учреждением «Управление градостроительства администрации города Урай» не проводились.

Резюмируя вышеизложенное, стоит отметить, что на проблему осуществления различных контрольно-надзорных полномочий государственными учреждениями неоднократно указывалось Минэкономразвития России. Однако на муниципальном уровне значимых изменений не произошло.

Для решения данной проблемы Минюсту России необходимо организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для выявления незаконных актов

в данной сфере и информирования о них органов прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

3. Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления муниципального контроля

3.1. Предмет контроля

Необходимо отметить, что сфера муниципального контроля была довольно сильно расширена Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ⁴³, вступившего в силу 1 августа 2011 г. Ранее в соответствии с определением, данным в статье 2 Закона № 294-ФЗ, в рамках муниципального контроля могли быть проведены проверки соблюдения только требований, установленных муниципальными правовыми актами. В настоящее время муниципальный контроль может осуществляться в отношении требований, установленных как муниципальными правовыми актами, так и федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Это важное положение, повышающее эффективность муниципального контроля. Например, значительная часть нормативно-правового регулирования в таких сферах, как земельные и лесные отношения, осуществляется Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации соответственно в федеральных актах и актах субъектов Федерации. Обеспечить эффективность муниципального земельного и лесного контроля можно только при условии, что в рамках соответствующих проверок осуществляется контроль за исполнением всех требований, установленных к объекту, а не только требований, закрепленных муниципальными актами.

3.2. Порядок осуществления муниципального контроля

Анализ нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется муниципальный контроль, позволяет утверждать, что основной объем регулирования как в части требований к подконтрольным субъектам, так и в части проведения контрольных процедур в равной мере распределен между федеральными и муниципальными актами.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности

⁴³ Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

В 2009 и 2010 годах муниципальные образования активизировали работу по принятию актов, определяющих порядок осуществления муниципального контроля. Во многих муниципалитетах были приняты Положения о контроле, часть из которых носит универсальный характер, а другая часть регулирует отдельные виды контроля.

В качестве примера Положения о контроле универсального характера можно привести решение Совета депутатов городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области от 15 октября 2009 г. № 425 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на территории городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области»⁴⁴.

Примером специализированного Положения о контроле может служить решение Совета депутатов Шатурского муниципального района МО от 25 ноября 2009 г. № 8/2 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Шатурский муниципальный район Московской области»⁴⁵.

Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях были приняты административные регламенты проведения проверок в рамках муниципального контроля.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг) утверждается актом главы муниципального образования либо актом местной администрации и, как правило, содержит требования аналогичные требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

⁴⁴ Решение Совета депутатов городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района МО от 15 октября 2009 г. № 425 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на территории городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области».

⁴⁵ Решение Совета депутатов Шатурского муниципального района МО от 25 ноября 2009 г. № 8/2 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Шатурский муниципальный район Московской области».

В настоящее время нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг), приняты далеко не во всех муниципальных образованиях. К 1 января 2010 г. данные акты были приняты примерно в 92 муниципальных образованиях уровня муниципального района и городского округа, к июлю того же года – в 149 муниципалитетах. К марту 2011 г. соответствующие акты были разработаны и утверждены в более чем 184 муниципальных образованиях. По состоянию на 1 июля 2011 г. акты, определяющие порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, действовали в 296 муниципалитетах. Динамика принятия актов показана в таблице 3.1 и на графике 1.

Процесс принятия таких актов идет относительно быстрыми темпами. Однако с учетом того, что на 1 января 2010 г. в России существовало 23.907 муниципальных образований, в том числе 1829 муниципальных районов и 512 городских округов, таких темпов принятия указанных нормативных правовых актов недостаточно. В связи с этим остальным муниципалитетам также необходимо либо закрепить требования к своим административным регламентам, которые должны соответствовать требованиям к федеральным административным регламентам, либо руководствоваться непосредственно постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Сами муниципальные регламенты исполнения контрольных функций можно разделить на **II** группы.

I группа включает в себя административные регламенты проведения проверок при осуществлении всех видов муниципального контроля. Примером может служить Решение Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 28 августа 2009 г. № 1-4/213 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Домодедово»⁴⁶.

⁴⁶ Решение Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области от 28 августа 2009 г. № 1-4/213 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Домодедово».

II группа включает в себя административные регламенты, определяющие порядок осуществления муниципального контроля определенного вида (земельного, лесного и т.д.). В качестве примера можно привести Постановление администрации городского поселения Малаховка Люберецкого муниципального района МО от 22 марта 2010 № 1-2/297ПГ «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального лесного контроля и надзора»⁴⁷.

Принятие административных регламентов, определяющих порядок осуществления конкретного вида муниципального контроля, является лучшим вариантом, поскольку это позволяет максимально подробно регламентировать осуществление административных действий с учетом особенностей того или иного вида контроля. Однако наличие подробного нормативно-правового регулирования муниципального контроля скорее исключение, чем правило.

На почти 23.907 муниципальных образования к 1 января 2010 г. приходилось около 920 положений о контроле, а к 1 января 2011 г. их число составило 1110. По состоянию на 1 июля 2011 г. действовало 1180 таких актов.

Муниципальных административных регламентов по проведению контроля к началу января 2010 г. было принято порядка 175, к 1 января 2011 г. их число не превышало 470. На 1 июля 2011 года число указанных административных регламентов составило около 590.

Более подробно динамика принятия актов указана в таблице 3.1 и на графике 1. Таким образом, темпы принятия положений и административных регламентов, определяющих порядок муниципального контроля, также недостаточны.

Таблица 3.1

Количество муниципальных актов по контролю

Дата	Количество положений о контроле	Количество административных регламентов по муниципальному контролю	Количество положений о порядке разработки и принятия адм. регламентов
1 июля 2009 г.	660	10	47
1 января 2010 г.	920	175	92
1 июля 2010 г.	1040	380	149
1 января 2011 г.	1110	470	184

⁴⁷ Постановление Администрации городского поселения Малаховка Люберецкого муниципального района МО от 22 марта 2010 г. № 1-2/297ПГ «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального лесного контроля и надзора».

1 июля 2011 г.	1180	590	296
----------------	------	-----	-----

Примечание. В таблице не учтены акты, регламентирующие финансовый контроль, контроль за размещением муниципального заказа, контроль за использованием муниципального имущества.

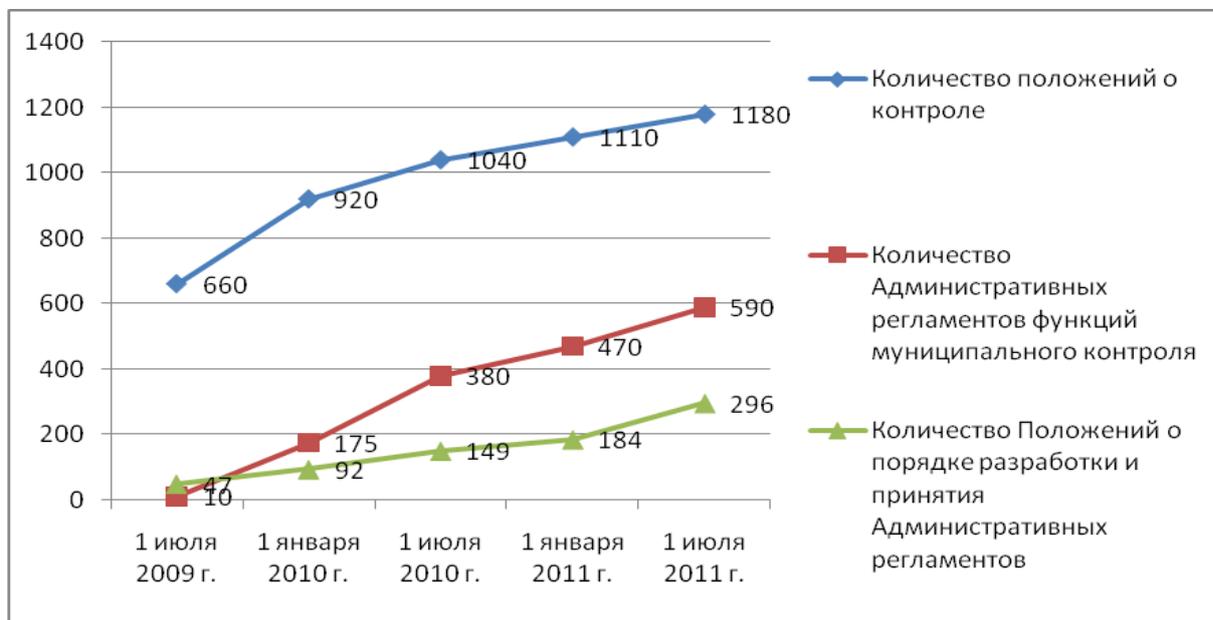


График 1. Количество муниципальных актов по контролю

Анализ принятых положений и административных регламентов позволяет говорить о довольно низком уровне этих актов. Достаточно большое количество актов, которые содержат устаревшие положения. Экспресс-анализ положений и административных регламентов позволил выявить как минимум 20 нормативных правовых актов, содержащих устаревшие нормы. В докладах «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленных в 2010 и 2011 гг. указывалось на этот факт. Однако полностью данная проблема не решена до сих пор.

3.3. Санкции при выявлении правонарушений

Законодателем четко не определен комплекс полномочий ОМСУ в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Законе № 294-ФЗ меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, вплоть до временного запрета деятельности – неприменимы на муниципальном уровне, так как они не предусмотрены для муниципальных органов Кодексом Российской

Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) и другими законами.

Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. У муниципальных инспекторов отсутствует также право составлять административные протоколы. Они могут только составить по результатам проверки акт, который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При этом согласно пункту 24.1 статьи 26.3 Закон № 184-ФЗ ОМСУ законом субъекта Российской Федерации может быть делегировано право создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. Однако, это исключения, и такие случаи, в основном, касаются только сферы благоустройства. Более того, и в этой сфере нередко органы государственной власти субъектов создают свои контролирующие органы, которые исключают полноценный муниципальный контроль.

В связи с этим особенно важен вопрос взаимодействия органов муниципального контроля с федеральными и региональными органами контроля (надзора), уполномоченными на применение мер по результатам проверок. Определение порядка такого взаимодействия должно осуществляться через принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля. В частности, должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Например, по состоянию на 15 марта 2011 г. ОМСУ принято только 23 административных регламента взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории муниципального образования. Можно особо отметить городской округ Казань, в котором принято 8 таких актов.

Большая часть из принятых регламентов содержит нормы преимущественно общего характера. Однако есть и регламенты, содержащие подробное регулирование, учитывающее особенности того или иного муниципального образования (например, наименования органов различного уровня, юрисдикция которых распространяется на муниципальное образование). Одним из примеров лучшей практики может служить Административный регламент взаимодействия органов муниципального и государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального контроля на территории муниципального образования Баскаковское сельское поселение Гагаринского района Смоленской области, утвержденный постановлением Администрации Баскаковского сельского поселения Гагаринского района Смоленской области от 1 декабря 2009 г. № 18. Этот пример демонстрирует, что создание хорошего административного регламента взаимодействия «по силам» даже ОМСУ сельских поселений, а не только городских округов и муниципальных районов.

Однако в целом процесс принятия на муниципальном уровне административных регламентов взаимодействия движется крайне медленно. В связи с этим перед всеми федеральными органами исполнительной власти, выполняющим функции по осуществлению государственного контроля (надзора), сохраняется задача проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с муниципальными органами контроля, и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия. Необходимо рекомендовать осуществлять аналогичную работу органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

4. Практика осуществления муниципального контроля

4.1. Осуществляемые на практике виды контроля

Анализ докладов позволяет утверждать, что органы местного самоуправления уделяют не одинаковое внимание различным видам контроля. Среди видов муниципального контроля в отношении физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц наиболее активно осуществляется земельный контроль. Другие виды муниципального контроля, как напрямую указанные в федеральном законодательстве, так и вытекающие из вопросов местного значения, осуществляются в крайне ограниченном объеме или вовсе не осуществляются.

В таблице 4.1 представлены сведения, характеризующие частоту упоминания в докладах муниципалитетов того или иного вида контроля, полностью или частично подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ. Несомненно, отсутствие в докладе упоминания о том или ином виде контроля не позволяет однозначно сказать, что данный вид контроля не осуществляется. Однако доклады позволяют судить о перечне реально осуществляемых видов контроля с большей степенью достоверности, чем акты, регламентирующие порядок осуществления контроля (положения и административные регламенты). Доклады свидетельствуют о том, что нередки ситуации, когда при наличии актов о порядке контроля ни одного мероприятия по контролю в муниципальном образовании проведено не было.

В целях исследования были случайным образом отобраны доклады 155 муниципальных образований из 39 субъектов Российской Федерации, в том числе 51 городской округ (включая 2 закрытых административно-территориальных образования), 102 муниципальных района и 2 городских поселения. В целях сохранения репрезентативности анализировалось не более 5 докладов от каждого субъекта Российской Федерации.

Таблица 4.1

**Частота упоминаемости видов муниципального контроля в докладах ОМСУ
(кроме видов муниципального контроля, выведенных из сферы применения
Федерального закона № 294-ФЗ)**

№	Наименование вида муниципального контроля	Частота упоминаемости (в %)
1	Муниципальный земельный контроль	76,1
2	Муниципальный лесной контроль	5,2
3	Контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества	5,2
4	Контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы	3,9
5	Муниципальный контроль в сфере благоустройства	3,9
6	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	3,2
7	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	2,6
8	Контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	2
9	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей	2
10	Контроль за представлением обязательного экземпляра	0,7
11	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	0,7
12	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	0
13	Муниципальный контроль в области торговой деятельности	0
14	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	0
15	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	0
16	Муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды)	0

Стоит особо отметить, что в отношении 5 видов контроля (строки 12-16 таблицы 4.1) либо вообще отсутствует упоминание в докладах ОМСУ, либо указано, что проверки в рамках данного контроля на практике не осуществляются.

При этом довольно характерна ситуация, когда в муниципальном образовании выбирается один вид контроля, который осуществляется более-менее полно, а иные виды контроля либо не осуществляются вообще, либо осуществляются в крайне ограниченных масштабах. Так, только 17 муниципалитетов из 155 обследованных (менее 11%) указали в своих докладах на осуществление 3 и более видов контроля.

11 муниципальных образований (7% от числа обследованных) указали на осуществление 2 видов контроля. В подавляющем большинстве докладов (105, т.е. 68%) упомянут только один вид контроля.

Более того, 22 муниципальных образования (14%) в своих докладах указали на то, что их ОМСУ не осуществляют мероприятий по контролю. Примерами могут служить доклады Моркинского района Республики Марий Эл, Рыльского района Курской области, Усть-Камчатского района Камчатского края.

Необходимо отметить, что количество объектов, подлежащих контролю в отдельных поселениях, невелико. Кроме того, из общего числа объектов, подлежащих контролю, в связи недостатком денежных средств на данную деятельность проверяется только небольшая часть. К этому следует добавить, что проверки проводятся комиссионно специалистами, которые наряду с проведением проверок выполняют иные обязанности. Эффективность такого контроля крайне невысока. В связи с этим формируется практика передачи полномочий по контролю (прежде всего, земельному контролю) от поселений муниципальным районам. Как правило, на уровне района имеется должность инспектора, для которого осуществление контроля является основной должностной обязанностью. В 15 докладах муниципальных районов указано, что полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля переданы от поселений на уровень районов.

4.2. Проведение муниципального контроля

В 2010 г. органами контроля муниципальных образований Российской Федерации, представивших в соответствии с законодательством сведения о масштабах контрольной деятельности в Минэкономразвития России, было проведено 24.686 проверок, включая 13.293 плановых (53,8 %) и 11.408 внеплановых (46,2 %).

Общее годовое количество проверок, осуществляемых органами местного самоуправления одного муниципального района или городского округа, как правило, составляет от 20 до 100 (в поселениях, как правило, не более 10), а для отдельных городских округов с большим населением может достигать 200-300. В качестве примеров можно привести: Мильковский муниципальный район Камчатского края (18 проверок), город Ноябрьск (29 проверок земельного законодательства), Медведевский муниципальный район Республики Марий Эл (64 проверки), город Калуга (323 проверки земельного законодательства).

Говоря о соотношении плановых и внеплановых проверок, необходимо

отметить, что в большинстве случаев количество плановых проверок равно либо значительно превосходит количество внеплановых.

В качестве типового примера можно привести городской округ Петропавловск-Камчатский. На территории данного муниципалитета зарегистрировано 19.380 юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою хозяйственную деятельность. Всего муниципальным контролем проведена 61 проверка, из них плановые проверки – 51, внеплановые проверки – 10. Выявлено 13 нарушений.

4.3. Кадровое и финансовое обеспечение муниципального контроля

Количество муниципальных служащих, осуществляющих муниципальный контроль, крайне ограничено. Так, общее количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору) в ОМСУ, представивших сведения в Минэкономразвития России, составляет 8503 (в среднем 0,4 на один муниципалитет), в том числе 3337 занятых должностей (0,1 единица на муниципальное образование) и 5166 (0,3 штатной единицы на муниципалитет) вакантных.

В большинстве поселений (как сельских, так и городских) и муниципальных районов общее количество должностных лиц ОМСУ, осуществляющих исключительно или преимущественно функции по контролю, составляет от 1 до 4 человек. При этом в отдельных муниципалитетах должностные лица, на которых возложены полномочия по контролю, отсутствуют. В крупных городских округах общая численность муниципальных инспекторов может достигать 10-15 человек.

В качестве примера можно привести Свердловскую область. Штатная численность работников, на которых возложены функции по муниципальному контролю, в 2010 г. составила 172 человека, т.е. в среднем 1,8 штатной единицы на муниципалитет. Наибольшая численность работников органов контроля в городе Екатеринбург – 16 человек, в том числе 10 человек – в сфере лесного контроля и 6 человек – в сфере земельного контроля.

Средняя нагрузка на одного инспектора незначительна. По всем видам муниципального контроля в подавляющем большинстве муниципалитетов она не превышает 15-20 проверок в год.

Так, например, в городе Петропавловске-Камчатском годовая нагрузка на 1 работника муниципального контроля составила: в сфере благоустройства –

1,1 проверки, муниципального земельного контроля – 13,6 проверок, в сфере размещения наружной рекламы – 2,5 проверки. В городе Норильск средняя годовая нагрузка на одного муниципального инспектора составила 5,6 проверки в области торговли, 5 проверок в сфере благоустройства, 1,33 проверки в рамках земельного контроля, 10,25 мероприятий по контролю в сфере рекламы. Средняя нагрузка на каждого сотрудника муниципального земельного контроля составила в городе Обнинске (Калужская область) – 13 проверок в год, а в городе Череповце (Вологодская область) – 2,8 проверки в год.

Вместе с тем в отдельных муниципальных образования средняя нагрузка на одного инспектора значительна и превышает 100 проверок в год (например, в городских округах Архангельске и Калуге). Своеобразным рекордом является показатель, в достоверности которого можно усомниться – 197 проверок муниципального земельного контроля на одного инспектора в городском поселении Ангарск Иркутской области.

Существуют и противоположные примеры. В ряде муниципальных образований (прежде всего, в поселениях муниципальных районов) количество проверок не превышает 1 проверки на инспектора в год. Примерами могут служить Грязинский район Липецкой области (0,15 проверки), Жиздринский район Калужской области и Красногорский район Московской области (в обоих случаях – 0,25 проверки), Дивеевский район Нижегородской области (1 проверка).

В большинстве докладов ОМСУ не указаны точные объемы расходов на осуществление муниципального контроля. Однако есть ряд докладов, содержащих сведения об объемах расходов на контрольную деятельность в целом. Как правило, они составляют 150-300 тыс. руб. в год в муниципальном районе (например, в Междуреченском районе (Вологодская область) затраты на контроль составили 251,0 тыс. руб., а в Маловишерском районе (Новгородская область) - 295,4 тыс. руб.)

В муниципальных образованиях Свердловской области на осуществление муниципального контроля в 2010 году фактически выделено 7 826,6 тыс. руб., т.е. 83,3 тыс. на одно муниципальное образование. Соответствующих средств, как правило, хватает на выплату денежного содержания одного-двух муниципальных служащих, осуществляющих контрольные функции.

4.4. Действия органов муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений

В соответствии с действующим федеральным законодательством органы муниципального контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений вправе выдать предписание об устранении нарушений и передать соответствующие материалы проверок федеральным и региональным органам для привлечения виновных лиц к административной ответственности. Муниципальные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации, если полномочия по привлечению к ответственности переданы ОМСУ.

Доклады муниципальных образований свидетельствуют о довольно низком уровне выявляемости нарушений обязательных требований. Как правило, нарушения выявляются в не более чем 20-30% проверок. В качестве примера можно привести Мильковский муниципальный район Камчатского края, город Курск, город Архангельск (земельный контроль). В первом муниципалитете нарушения были выявлены в 5,5% проверок, во втором – в 17%, в третьем – 30%.

В отдельных случаях результативность контроля может быть несколько выше и достигать 50-60%. Однако даже в этих случаях доля проверок, по которым возбуждены дела об административном производстве не превышает 20-30%.

Показательным примером может служить осуществление земельного контроля в городе Обнинск. Так, в течение 2010 г. на его территории сотрудниками Управления имущественных и земельных отношений проведено 26 проверок соблюдения земельного законодательства в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе 2 внеплановые проверки. В результате проверено 11,7 га земель. В ходе проведения 13 проверок выявлены нарушения требований земельного законодательства при использовании 3,7 га земель. Однако за отчетный период по материалам проверок муниципального земельного контроля возбуждено 4 дела об административном производстве (т.е. 15% от общего количества проверок и 31% от количества проверок, в рамках которых выявлены нарушения), вынесено предписаний об устранении нарушений земельного законодательства – 5 (соответственно 19 и 38%).

4.5. Анализ и оценка эффективности муниципального контроля

Анализируемые доклады муниципальных образований были подготовлены в период действия редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215, которая не раскрывала требуемое содержание раздела «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля» представляемых докладов.

Большинство ОМСУ, как и органы власти субъектов Российской Федерации, попытались оценить эффективность контроля через показатели выполнения плана проверок, числа проверок, в рамках которых выявлены нарушения, выданы предписания, наложены административные наказания, суммы взысканных штрафов и т.д. Однако данные показатели не позволяют оценить эффективность контроля как средства, обеспечивающего выполнения установленных законодательством требований и предотвращающего случаи причинения вреда жизни и здоровью граждан, животных, окружающей среде, создания угрозы национальной безопасности и т.д.

Наиболее адекватная оценка эффективности контроля может быть осуществлена только на основании данных, показывающих, как осуществляемый контроль влияет на соблюдение поднадзорными субъектами нормативных требований и насколько качественно данный контроль осуществляется. Однако данные показатели не анализировались.

Оценивая в целом данный раздел докладов ОМСУ, можно говорить о том, что надлежащих данных, позволяющих реально оценить эффективность муниципального контроля, не приведено.

5. Выводы и предложения по осуществлению муниципального контроля

Анализ содержания докладов муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы.

1. Эффективность муниципального контроля находится **на крайне низком** уровне. Муниципалитеты в силу недостатка практически всех ресурсов (финансовых, а, следовательно, и кадровых и материально-технических средств) не осуществляют все закрепленные за ними в нормативно-правовой базе виды муниципального контроля. В лучшем случае в муниципальном образовании реально осуществляется муниципальный земельный контроль и 1-2 вида контроля по выбору муниципалитета.

Количество проверок, как правило, незначительно, в том числе и потому, что муниципальные инспекторы исполняют не только полномочия по контролю, но и другие полномочия. В большинстве случаев результативность существенной части видов муниципального контроля невысока, где-то стремится к нулю, а где-то на протяжении уже длительного времени находится на нулевой отметке.

Для решения обозначенной проблемы предлагается провести кардинальное сокращение перечня видов муниципального контроля. У муниципалитетов должны быть сохранены преимущественно виды контроля, которые вытекают из права собственности муниципального образования либо из договора, заключенного муниципалитетом. Кроме того, целесообразно исключить вообще все контрольные функции, находящиеся в вопросах местного значения поселений, в связи с тем, что на практике данные функции должным образом не осуществляются и в ближайшей перспективе осуществляться не будут.

Так, по мнению Минэкономразвития России, подлежат исключению из сферы компетенции муниципальных образований:

- 5) контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках;
- 6) муниципальный контроль в области торговой деятельности;
- 7) контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции;
- 8) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (с включением данного вида контроля в состав регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр).

Кроме того, требуется обсуждение необходимости осуществления на муниципальном уровне муниципального лесного контроля. По мнению Минэкономразвития России, указанный вид муниципального контроля целесообразно исключить из сферы компетенции муниципальных образований.

В отношении наиболее активно осуществляемого вида муниципального контроля – земельного контроля – необходимы комплексные изменения. Данный вид контроля в максимальной степени связан с деятельностью органов местного самоуправления. Кроме того, для повышения эффективности контроля необходимо

наделить должностных лиц ОМСУ правом составления протоколов по соответствующим делам об административных правонарушениях, правом выдавать предписания об устранении нарушений. Рассмотрение дел должны осуществлять должностные лица Росреестра, который будет также осуществлять надзор за полнотой и качеством осуществления переданных полномочий. Для облегчения администрирования предлагается передавать полномочия по земельному контролю не поселениям, а муниципальным районам.

Предложения по изменению перечня видов муниципального контроля

№	Наименование вида контроля	Предложения
Виды контроля, напрямую закрепленные среди вопросов местного значения и в соответствующем отраслевом законе		
1	Муниципальный финансовый контроль (контроль за исполнением муниципального бюджета)	сохранить
2	Муниципальный земельный контроль	сохранить, передав с уровня поселений на уровень районов
3	Муниципальный лесной контроль	исключить
4	Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения	сохранить
5	Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения	сохранить
6	Муниципальный контроль за проведением муниципальных лотерей	исключить
7	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	исключить
8	Контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов о размещении заказов	сохранить
Виды контроля, напрямую закрепленные в отраслевых законах и являющиеся составной частью вопроса местного значения		
1	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	сохранить
2	Контроль над представлением обязательного экземпляра	сохранить
Виды контроля, установленные в отраслевом законодательстве и не имеющие нормативных оснований среди вопросов местного значения		
1	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	исключить, передав на уровень субъектов РФ
2	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	исключить, передав на уровень субъектов РФ
3	Муниципальный контроль в области торговой деятельности	исключить
4	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	исключить
Виды контроля, не имеющие оснований в отраслевых законах и являющиеся частью конкретных вопросов местного значения		
1	Контроль исполнения нормативных правовых актов в сфере рекламы	сохранить
2	Муниципальный экологический контроль (муниципальный контроль за соблюдением требований в области охраны окружающей среды)	сохранить
3	Муниципальный контроль в сфере благоустройства	сохранить
4	Контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	сохранить

2. Имеют место случаи противоречия муниципальных нормативных правовых актов федеральному законодательству. Это касается наделения контрольными полномочиями муниципальных учреждений и сохранения в муниципальных актах правил осуществления контроля, соответствующих утратившему силу Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В целях пресечения таких случаев Минюсту России необходимо осуществлять мониторинг муниципальных правовых актов для выявления актов, противоречащих федеральному законодательству, и информирования о них органов прокуратуры для применения мер прокурорского реагирования.

3. Темпы принятия административных регламентов исполнения контрольных функций явно недостаточны. Если они сохранятся, то административная регламентация таких функций будет закончена не ранее чем через 5-6 лет. Для ускорения разработки и принятия данных актов необходимо включить в Закон № 131-ФЗ и Закон № 294-ФЗ положения, устанавливающие обязанность ОМСУ разработать и принять административные регламенты исполнения функций муниципального контроля. До принятия изменений в законы необходимо рекомендовать всем ОМСУ, уполномоченным на осуществление контроля, подготовить административные регламенты контроля в отношении соответствующих функций.

Аналогичная ситуация сложилась с административными регламентами взаимодействия органов контроля. Однако темпы их разработки и принятия еще ниже, чем регламентов контроля. В связи с этим всем федеральным органам исполнительной власти, выполняющим контрольные функции, необходимо проанализировать все случаи, когда требуется взаимодействие с муниципальными органами контроля, и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия. Необходимо рекомендовать осуществлять аналогичную работу органам власти субъектов Российской Федерации.

Также необходимо рекомендовать всем ОМСУ, выполняющим контрольные функции, подготовить административные регламенты взаимодействия в отношении соответствующих функций.

Анализ лучшей практики организации муниципального контроля

Анализ лучшей практики организации муниципального контроля проведен в целях выявления и отбора муниципальных образований с лучшей практикой организации контрольной деятельности.

При проведении анализа учитывались следующие затрудняющие полноценное исследование данного вопроса обстоятельства:

– существенное количество муниципальных образований (в Российской Федерации по данным Федеральной службы государственной статистики насчитывается 23.304 муниципальных образования⁴⁸),

– муниципальные образования кардинально отличаются по размеру территории, количеству жителей, состоянию социально-экономического развития и иным характеристикам, что предопределяет объективные существенные различия в организации, структуре, и составе органов муниципального контроля, а также степени развитости самого муниципального контроля,

– лишь весьма ограниченное число муниципальных образований, а именно 471 муниципальное образование (т.е. 2 % от общего числа муниципальных образований), входящие в состав 43 субъектов Российской Федерации (52% от общего числа субъектов Российской Федерации), представили в Минэкономразвития России доклады об осуществлении муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля,

– неразвитость системы мониторинга, анализа и оценки деятельности органов муниципального контроля со стороны общественных организаций и предпринимателей, не позволяющая дать всестороннюю оценку деятельности органов муниципального контроля предпринимательским сообществом.

Настоящее исследование строится лишь на основе докладов муниципальных образований об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля, расположенных в базе данных Информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов Министерства экономического развития Российской Федерации, а также информации, размещенной на официальных сайтах указанных муниципальных образований в сети «Интернет» (при наличии таковых сайтов у соответствующих муниципальных образований).

⁴⁸ По состоянию на 1 января 2011 г.

При этом все муниципальные образования были подразделены на 2 категории:

- 1) крупные муниципальные образования (в основном это крупные городские округа) – столицы субъектов Российской Федерации,
- 2) более мелкие муниципальные образования (муниципальные районы, иные городские округа, городские и сельские поселения, входящие в состав субъектов Российской Федерации).

Для выявления лучшей практики организации муниципального контроля в конечном итоге пришлось использовать следующие критерии:

- 4) наличие административных регламентов по осуществлению муниципального контроля (наличие одного регламента оценивалось в 1 балл);
- 5) развитость организационной структуры органов муниципального контроля (наличие структурных подразделений) (при наличии структурных подразделений присваивался 1 балл);
- 6) наличие соглашений о взаимодействии органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (при наличии соглашений о взаимодействии присваивался 1 балл);
- 7) качество доклада об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля, представленного в Минэкономразвития России (оценивалось в пределах от 0 до 2 баллов);
- 8) раскрытие информации об организации муниципального контроля на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет (оценивалось в пределах от 0 до 2 баллов);
- 9) объём проведенной работы в рамках муниципального контроля (интенсивность контрольных мероприятий) (оценивался в пределах от 0 до 1 балла).

В дальнейшем указанные баллы суммировались.

В связи с этим муниципальными образованиями с лучшей практикой организации муниципального контроля являются муниципальные образования, набравшие в сумме наибольшее количество баллов.

По результатам проведенной оценки можно сделать следующие выводы:

1. Нормативно-правовая база регулирования контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне развита очень слабо.

Из 471 муниципального образования, представивших доклады об осуществлении муниципального контроля в Минэкономразвития России, административные регламенты осуществления функций по контролю приняты только в 250 муниципалитетах (53,1%).

При этом в 206 муниципальных образованиях (82,4%) административные регламенты приняты только в отношении одного вида муниципального контроля (как правило – муниципального земельного контроля). В 35 муниципальных образованиях (14%) с помощью административных регламентов урегулировано осуществление двух видов муниципального контроля, в 9 муниципальных образованиях (3,6%) административные регламенты приняты в отношении трех видов муниципального контроля.

Так, например, в муниципальном образовании «Городской округ Петропавловск-Камчатский» осуществляются 3 вида муниципального контроля:

- муниципальный контроль в сфере благоустройства;
- муниципальный земельный контроль;
- муниципальный контроль в сфере размещения наружной рекламы.

Порядок осуществления каждого из указанных видов муниципального контроля подробно урегулирован соответствующим административным регламентом:

- Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального контроля по соблюдению требований Правил обеспечения содержания и благоустройства территории Петропавловск-Камчатского городского округа, утв. постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 30 декабря 2009 г. № 4110;

- Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории Петропавловск-Камчатского городского округа, утв. постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 30 декабря 2009 г. № 4108;

- Административный регламент проведения проверок при осуществлении муниципального контроля по размещению наружной рекламы на территории Петропавловск-Камчатского городского округа, утв. постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 30 декабря 2009 г. № 4109.

2. Функции по муниципальному контролю в муниципальных образованиях осуществляются в двух видах:

- 1) местной администрацией как органом общей (универсальной) компетенции;
- 2) специализированными (отраслевыми) органами местного самоуправления.

В подавляющем большинстве случаев (в 410 муниципальных образованиях, что составляет 87%) функции по муниципальному контролю осуществляются местной администрацией как органом универсальной компетенции.

В 61 муниципальном образовании (13%) полномочия по контролю осуществляются иными органами местного самоуправления: разного рода комитетами, управлениями, отделами, службами и т.д.

3. На практике органы местного самоуправления в том или ином виде очень часто взаимодействуют с иными органами власти, однако как следует из докладов, указанное взаимодействие в большинстве случаев никаким образом не оформлено и не урегулировано.

Так, из 471 муниципального образования соглашения о взаимодействии с иными органами власти заключены только 176 муниципальными образованиями (т.е. 37,4%).

При этом большинство соглашений о взаимодействии заключены органами местного самоуправления с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

4. Качественные (т.е. имеющие полное наличие необходимой информации) доклады об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля подготовлены и представлены в Минэкономразвития России 125 муниципальными образованиями (26,5%), т.е. только каждым четвертым муниципалитетом.

Доклады 321 муниципального образования (68,2%) имеют частичное присутствие необходимой информации.

В докладах оставшихся 25 муниципальных образований (5,3%) полностью отсутствует необходимая информация в соответствующих разделах.

Доклады Петропавловска-Камчатского, Калуги, Архангельска, Курска и Череповца являются наиболее проработанными, что уже отмечалось в аналитическом докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации» 2011 года.

5. До настоящего времени остается далеко не решенным вопрос открытости и доступности для заинтересованных лиц сведений об организации и осуществлении муниципального контроля: нормативных правовых актов в указанной сфере,

информации об органах муниципального контроля, планах их работы, результатах деятельности и т.д.

Информация об организации и осуществлении муниципального контроля раскрыта (с определенными качественными отличиями) на соответствующих официальных сайтах в сети «Интернет» только 51 муниципальным образованием (10,8%).

Доклады об осуществлении муниципального контроля и об эффективности такого контроля либо отдельные сведения из них размещены на официальных сайтах в сети «Интернет» лишь 7 муниципальных образований (1,5%).

В качестве примера лучшего официального сайта с точки зрения раскрытия и доведения до сведения заинтересованных лиц информации о муниципальном контроле можно отметить официальный сайт в сети «Интернет» муниципального образования «Старорусский муниципальный район Новгородской области».

На указанном сайте имеется отдельная рубрика (вкладка) «муниципальный контроль», где размещены действующие положения о проведении проверок, планы проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на 2011 год, а также сведения об осуществлении муниципального контроля за 2010 год.

6. Содержание докладов органов местного самоуправления свидетельствует, что среди видов муниципального контроля в отношении физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц наиболее активно осуществляется муниципальный земельный контроль.

Другие виды муниципального контроля осуществляется в крайне ограниченном объеме.

При этом даже при «ориентированности» муниципального контроля лишь на один вид муниципального контроля (наличии административного регламента, уполномоченных должностных лиц, соглашений и т.д.) фактически соответствующий вид муниципального контроля осуществляется не всегда.

Так, из 471 муниципального образования реально функции по муниципальному контролю осуществляются только в 125 муниципалитетах (26,5 %).

По итогам проведенной оценки в соответствии с обозначенными критериями в качестве примеров лучшей практики организации муниципального контроля представлены следующие муниципальные образования.

I. Среди крупных муниципальных образований (полный рейтинг представлен в Приложении):

1. Муниципальное образование «Город Петропавловск-Камчатский».
2. Муниципальное образование «Город Курск», а также
 - Муниципальное образование «Город Архангельск».
 - Муниципальное образование «Город Волгоград».
 - Муниципальное образование «Город Орел».

II. Среди других муниципальных образований (полный рейтинг представлен в Приложении):

1. Муниципальное образование «Ахтубинский муниципальный район Астраханской области».
2. Муниципальное образование «Борский район Нижегородской области».
3. Муниципальное образование «Городской округ Октябрьский Республики Башкортостан».
4. Муниципальное образование «Сургутский район Ханты-Мансийского автономного округа».

Приложение Б.

Рейтинг крупных муниципальных образований по организации муниципального контроля

№ п/п	Наименование муниципального образования	Наличие регламентов (за каждый регламент 1 балл)	Наличие структурных подразделений (0-1)	Наличие соглашений (0-1)	Качество доклада (0-2)	Раскрытие информации на сайте (0-2)	Объем работы по контролю (0-1)	Сумма баллов
1	Город Петропавловск-Камчатский	3	1	1	2	1	1	9
2	Город Курск	3	1	1	2	1	1	9
3	Город Архангельск	2	1	1	2	0	1	7
4	Город Волгоград	1	1	1	2	1	1	7
5	Город Орел	1	0	1	2	2	1	7
6	Город Череповец	1	1	1	2	0	1	6
7	Город Норильск	1	1	0	2	1	1	6
8	Город Нижний Новгород	1	1	0	2	1	1	6
9	Город Ханты-Мансийск	1	0	1	2	1	1	6
10	Город Ангарск	0	1	1	1	2	0	5
11	Город Калуга	0	0	1	2	1	1	5
12	Город Липецк	0	0	1	2	1	1	5
13	Город Омск	0	1	1	2	0	1	5
14	Город Оренбург	1	1	0	2	1	0	5
15	Город Йошкар-Ола	1	0	0	2	1	1	5
16	Город Ижевск	1	0	1	2	0	1	5
17	Город Хабаровск	1	1	1	1	0	1	5
18	Город Челябинск	1	1	0	2	0	1	5
19	Город Вологда	0	0	1	2	0	1	4
20	Город Елец	0	1	1	2	0	0	4
21	Город Смоленск	0	0	1	2	0	1	4
22	Город Ачинск	0	0	0	1	1	1	3
23	Город Канск	1	0	1	1	0	0	3
24	Город Ульяновск	0	0	1	1	0	1	3

25	Город Салехард	1	0	0	2	0	0	3
26	Город Чебоксары	0	0	0	1	0	1	2
27	Город Уфа	0	0	0	0	0	0	0

Рейтинг других муниципальных образований по организации муниципального контроля

№ п/п	Наименование муниципального образования	Наличие регламентов (за каждый регламент 1 балл)	Наличие структурных подразделений (0-1)	Наличие соглашений (0-1)	Качество доклада (0-2)	Раскрытие информации на сайте (0-2)	Объем работы по контролю (0-1)	Сумма баллов
1	Ахтубинский район Астраханской области	3	1	1	1	0	1	7
2	Борский район Нижегородской области	2	0	1	2	1	1	7
3	Городской округ Октябрьский Республики Башкортостан	2	1	1	2	0	1	7
4	Сургутский район Ханты-Мансийского а/о	2	1	1	2	0	1	7
5	Грязовецкий район Вологодской области	1	1	1	2	0	1	6
6	Боровский район Калужской области	1	0	1	2	1	1	6
7	Город Обнинск Калужской области	1	0	1	2	1	1	6
8	Тигильский район Камчатского края	1	1	1	1	2	0	6
9	Поселок Железногорск ЗАТО Красноярского края	2	0	1	2	0	1	6
10	Наро-Фоминский район Московской области	1	0	0	2	2	1	6
11	Богородский район Нижегородской области	2	0	1	2	0	1	6
12	Вачский район Нижегородской области	2	0	1	2	0	1	6
13	Городецкий район Нижегородской области	2	0	1	2	1	0	6
14	Город Саров Нижегородской области	3	0	1	2	0	0	6
15	Город Бердск Новосибирской области	2	1	1	2	0	0	6
16	Город Набережные Челны Республики Татарстан	2	1	0	2	0	1	6
17	Город Нижневартовск Ханты-Мансийского а/о	1	1	1	2	0	1	6
18	Город Радужный Ханты-Мансийского а/о	3	1	1	1	0	0	6
19	Брединский район Челябинской области	1	0	1	2	1	1	6
20	Палласовский район Волгоградской области	1	0	1	2	0	1	5
21	Великоустюгский район Вологодской области	0	1	1	2	0	1	5
22	Вологодский район Вологодской области	0	0	1	2	1	1	5
23	Междуреченский район Вологодской области	0	1	0	2	1	1	5
24	Сокольский район Вологодской области	1	1	1	1	0	1	5
25	Тарногский район Вологодской области	1	0	1	2	0	1	5
26	Череповецкий район Вологодской области	0	1	1	2	0	1	5
27	Город Саянск Иркутской области	1	1	0	2	0	1	5
28	Гурьевский район Калининградской области	1	0	1	2	0	1	5
29	Мещовский район Калужской области	1	0	1	2	0	1	5
30	Мосальский район Калужской области	1	0	1	2	0	1	5
31	Ферзиковский район Калужской области	1	0	1	2	0	1	5
32	Мильковский район Камчатского края	1	1	0	2	1	0	5

33	Костромской район Костромской области	1	0	1	2	1	0	5
34	Шарыповский район Красноярского края	1	0	1	1	2	0	5
35	Фатежский район Курской области	1	1	0	1	2	0	5
36	Данковский район Липецкой области	1	0	1	2	0	1	5
37	Добровский район Липецкой области	1	0	1	2	0	1	5
38	Город Мончегорск Мурманской области	1	0	0	2	1	1	5
39	Балахнинский район Нижегородской области	2	0	1	2	0	0	5
40	Бутурлинский район Нижегородской области	2	0	1	1	1	0	5
41	Павловский район Нижегородской области	2	0	1	2	0	0	5
42	Первомайский район Нижегородской области	2	0	1	2	0	0	5
43	Карасукский район Новосибирской области	2	1	1	1	0	0	5
44	Называевский район Омской области	1	0	1	2	0	1	5
45	Город Великие Луки Псковской области	0	0	1	2	1	1	5
46	Нижнекамский район Республики Татарстан	1	0	1	2	0	1	5
47	Похвистневский район Самарской области	0	0	1	2	1	1	5
48	Город Энгельс Саратовской области	1	0	1	2	0	1	5
49	Городской округ Артинский Свердловской области	3	0	1	1	0	0	5
50	Сысертский городской округ Свердловской области	2	1	1	1	0	0	5
51	Город Нефтеюганск Ханты-Мансийского а/о	1	0	1	2	0	1	5
52	Город Сургут Ханты-Мансийского а/о	2	1	0	2	0	0	5
53	Город Урай Ханты-Мансийского а/о	2	1	0	1	0	1	5
54	Город Снежинск Челябинской области	3	0	0	2	0	0	5
55	Коркинский район Челябинской области	3	1	0	1	0	0	5
56	Уйский район Челябинской области	2	0	1	1	0	1	5
57	Лиманский район Астраханской области	1	0	1	2	0	0	4
58	Харабалинский район Астраханской области	1	0	1	1	0	1	4
59	Черноярский район Астраханской области	1	0	1	2	0	0	4
60	Город Знаменск Астраханской области	1	0	0	2	1	0	4
61	Город Волжский Волгоградской области	0	0	1	2	0	1	4
62	Город Михайловка Волгоградской области	0	0	1	1	1	1	4
63	Город Фролово Волгоградской области	1	0	1	2	0	0	4
64	Бабаевский район Вологодской области	0	0	1	2	0	1	4
65	Бабушкинский район Вологодской области	0	0	1	2	0	1	4
66	Вашкинский район Вологодской области	0	1	0	2	0	1	4
67	Нюксенский район Вологодской области	0	0	0	2	1	1	4
68	Тотемский район Вологодской области	0	0	0	2	1	1	4
69	Шекснинский район Вологодской области	1	1	1	1	0	0	4

70	Бутурлиновский район Воронежской области	1	0	1	2	0	0	4
71	Город Борисоглебск Воронежской области	0	0	1	2	1	0	4
72	Каменский район Воронежской области	1	0	1	2	0	0	4
73	Терновский район Воронежской области	1	0	0	2	0	1	4
74	Зиминский район Иркутской области	1	1	0	2	0	0	4
75	Город Киров Калужской области	1	0	1	1	0	1	4
76	Жиздринский район Калужской области	1	0	1	2	0	0	4
77	Тарусский район Калужской области	1	0	1	2	0	0	4
78	Юхновский район Калужской области	1	0	1	2	0	0	4
79	Буйский район Костромской области	1	0	1	2	0	0	4
80	Город Железногорск Курской области	1	0	1	2	0	0	4
81	Воловской район Липецкой области	1	0	1	2	0	0	4
82	Красногорский район Московской области	1	1	0	2	0	0	4
83	Город Химки Московской области	1	1	0	1	0	1	4
84	Арзамасский район Нижегородской области	1	0	1	2	0	0	4
85	Володарский район Нижегородской области	1	0	1	2	0	0	4
86	Починковский район Нижегородской области	3	0	0	1	0	0	4
87	Сергачский район Нижегородской области	2	0	1	1	0	0	4
88	Сеченовский район Нижегородской области	1	0	1	1	1	0	4
89	Сокольский район Нижегородской области	2	0	1	1	0	0	4
90	Сосновский район Нижегородской области	2	0	1	1	0	0	4
91	Парфинский район Новгородской области	2	1	0	1	0	0	4
92	Большереченский район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
93	Любинский район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
94	Нововаршский район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
95	Павлоградский район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
96	Русско-Полянский район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
97	Таврический район Омской области	1	0	0	2	0	1	4
98	Татышлинский район Республики Башкортостан	1	1	0	1	1	0	4
99	Волжский район Республики Марий Эл	2	1	0	1	0	0	4
100	Мари-Турекский район Республики Марий Эл	1	1	1	1	0	0	4
101	Медведевский район Республики Марий Эл	1	0	0	2	0	1	4
102	Тетюшский район Республики Татарстан	1	0	1	2	0	0	4
103	Борский район Самарской области	1	0	1	2	0	0	4
104	Город Жигулёвск Самарской области	1	0	1	1	0	1	4
105	Кинельский район Самарской области	0	0	1	2	0	1	4
106	Нефтегорский район Самарской области	1	0	1	2	0	0	4
107	Ржевский городской округ Свердловской области	0	1	1	1	0	1	4
108	Городской округ Новоуральск Свердловской области	1	0	1	2	0	0	4

109	Уметский район Тамбовской области	2	0	1	1	0	0	4
110	Кузоватовский район Ульяновской области	1	0	1	2	0	0	4
111	Нефтеюганский район Ханты-Мансийского а/о	2	0	0	2	0	0	4
112	Нижневартовский район Ханты-Мансийского а/о	1	1	0	1	1	0	4
113	Город Нягань Ханты-Мансийского а/о	2	1	0	1	0	0	4
114	Город Златоуст Челябинской области	0	1	1	1	0	1	4
115	Город Магнитогорск Челябинская область	1	0	1	1	0	1	4
116	Город Трехгорный Челябинской области	2	0	1	1	0	0	4
117	Город Троицк Челябинской области	1	1	0	2	0	0	4
118	Карталинский район Челябинской области	1	1	0	1	0	1	4
119	Чибаркульский район Челябинской области	2	0	1	1	0	0	4
120	Тазовский район Ямало-Ненецкого а/о	0	1	1	1	0	1	4
121	Ямальский район Ямало-Ненецкого а/о	2	0	0	2	0	0	4
122	Город Муравленко Ямало-Ненецкого а/о	2	0	1	1	0	0	4
123	Город Новый Уренгой Ямало-Ненецкого а/о	1	1	0	1	0	1	4
124	Икрянинский район Астраханской области	1	0	1	1	0	0	3
125	Иловлинский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	1	3
126	Светлоярский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	1	3
127	Сямженский район Вологодской области	0	0	0	2	0	1	3
128	Устюженский район Вологодской области	0	0	0	2	0	1	3
129	Харовский район Вологодской области	0	0	0	2	0	1	3
130	Богучарский район Воронежской области	0	0	1	1	0	1	3
131	Барятинский район Калужской области	1	0	1	1	0	0	3
132	Перемышльский район Калужской области	1	0	1	1	0	0	3
133	Спас-Деменский район Калужской области	1	0	1	1	0	0	3
134	Быстринский район Камчатского края	1	0	0	1	1	0	3
135	Соболевский район Камчатского края	0	1	1	1	0	0	3
136	Город Назарово Красноярского края	1	0	1	1	0	0	3
137	Город Сосновоборск Красноярского края	1	0	1	1	0	0	3
138	Железногорский район Курской области	1	0	0	2	0	0	3
139	Грязинский район Липецкой области	1	0	1	1	0	0	3
140	Елецкий район Липецкой области	1	0	1	1	0	0	3
141	Лебедянский район Липецкой области	1	0	0	1	1	0	3
142	Липецкий район Липецкой области	1	0	0	1	1	0	3
143	Становлянский район Липецкой области	1	0	0	1	0	1	3
144	Тербунский район Липецкой области	1	0	1	1	0	0	3
145	Чаплыгинский район Липецкой области	1	0	0	1	1	0	3
146	ЗАТО Островной Мурманской области	1	0	0	2	0	0	3
147	Вадский район Нижегородской области	2	0	0	1	0	0	3

148	Город Дзержинск Нижегородской области	1	1	0	1	0	0	3
149	Дивеевский район Нижегородской области	0	0	1	2	0	0	3
150	Княгининский район Нижегородской области	1	0	0	2	0	0	3
151	Краснооктябрьский район Нижегородской области	1	0	0	1	1	0	3
152	Пильнинский район Нижегородской области	1	0	1	1	0	0	3
153	Спасский район Нижегородской области	1	0	0	1	1	0	3
154	Валдайский район Новгородской области	1	0	0	1	1	0	3
155	Мошенской район Новгородской области	1	0	0	1	0	1	3
156	Солецкий район Новгородской области	0	0	0	1	2	0	3
157	Старорусский район Новгородской области	0	0	0	1	2	0	3
158	Хвойнинский район Новгородской области	1	0	0	2	0	0	3
159	Холмский район Новгородской области	1	0	0	1	1	0	3
160	Горьковский район Омской области	1	0	0	1	0	1	3
161	Исилькульский район Омской области	1	0	0	1	0	1	3
162	Муромцевский район Омской области	0	0	0	2	0	1	3
163	Оконешниковский район Омской области	0	0	0	2	0	1	3
164	Шербакульский район Омской области	1	0	0	2	0	0	3
165	Пономаревский район Оренбургской области	1	0	1	1	0	0	3
166	Великолукский район Псковской области	1	0	1	1	0	0	3
167	Красногородский район Псковской области	2	0	0	1	0	0	3
168	Благовещенский район Республики Башкортостан	0	1	0	1	0	1	3
169	Городской округ Стерлитамак Республики Башкортостан	1	0	1	1	0	0	3
170	Княжпогостский район Республики Коми	1	0	0	2	0	0	3
171	Горномарийский район Республики Марий Эл	1	0	0	1	0	1	3
172	Город Козьмодемьянск Республики Марий Эл	1	0	1	1	0	0	3
173	Юринский район Республики Марий Эл	1	0	0	2	0	0	3
174	Лаишевский район Республики Татарстан	0	0	1	2	0	0	3
175	Менделеевский район Республики Татарстан	1	0	0	1	0	1	3
176	Городской округ Чапаевск Самарской области	1	0	1	1	0	0	3
177	Гагаринский район Смоленской области	2	0	0	1	0	0	3
178	Город Десногорск Смоленской области	1	0	1	1	0	0	3
179	Мичуринский район Тамбовской области	1	0	1	1	0	0	3
180	Город Мичуринск Тамбовской области	0	0	1	2	0	0	3
181	Шумерлинский район Удмуртской Республики	1	0	0	2	0	0	3
182	Барышский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
183	Майнский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
184	Николаевский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
185	Новомалыклинский район Ульяновской области	1	0	0	1	0	1	3

186	Сурский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
187	Тереньгульский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
188	Ульяновский район Ульяновской области	1	0	0	1	0	1	3
189	Чердаклинский район Ульяновской области	1	0	1	1	0	0	3
190	Город Димитровград Ульяновской области	0	0	1	1	0	1	3
191	Советско-Гаванский район Хабаровского края	1	0	1	1	0	0	3
192	Город Когалым Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	1	3
193	Город Мегион Ханты-Мансийского а/о	2	0	0	1	0	0	3
194	Город Пыть-Ях Ханты-Мансийского а/о	1	0	1	1	0	0	3
195	Ашинский район Челябинской области	0	0	1	2	0	0	3
196	Еманжелинский район Челябинской области	1	0	0	1	0	1	3
197	Город Новочебоксарск Чувашской Республики	1	0	1	1	0	0	3
198	Порецкий район Чувашской Республики	1	1	0	1	0	0	3
199	Надымский район Ямало-Ненецкого а/о	0	0	0	2	0	1	3
200	Ивнянский район Белгородской области	0	0	0	1	0	1	2
201	Ракитянский район Белгородской области	0	0	0	1	0	1	2
202	Городищенский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	0	2
203	Киквидзенский район Волгоградской области	1	0	0	1	0	0	2
204	Кумылженский район Волгоградской области	0	0	0	1	0	1	2
205	Ленинский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	0	2
206	Ольховский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	0	2
207	Урюпинский район Волгоградской области	0	0	1	1	0	0	2
208	Верховажский район Вологодской области	0	0	1	1	0	0	2
209	Кадуйский район Вологодской области	0	0	0	1	0	1	2
210	Кирилловский район Вологодской области	0	0	0	1	0	1	2
211	Кичм-Городецкий район Вологодской области	0	0	0	1	0	1	2
212	Никольский район Вологодской области	0	1	0	1	0	0	2
213	Усть-Кубинский район Вологодской области	0	0	0	1	0	1	2
214	Чагодощенский район Вологодской области	0	0	0	1	0	1	2
215	Бобровский район Воронежской области	0	0	1	1	0	0	2
216	Ольховатский район Воронежской области	1	0	0	1	0	0	2
217	Бабынинский район Калужской области	0	0	0	1	0	1	2
218	Думиничский район Калужской области	0	0	1	1	0	0	2
219	Хвастовичский район Калужской области	1	0	0	1	0	0	2
220	Елизовский район Камчатского края	1	0	0	1	0	0	2
221	Пенжинский район Камчатского края	1	0	0	1	0	0	2
222	Усть-Большерецкий район Камчатского края	0	0	1	1	0	0	2
223	Усть-Камчатский район Камчатского края	1	0	0	1	0	0	2
224	Поназыревский район Костромской области	1	0	0	1	0	0	2
225	Корневский район Курской области	1	0	0	1	0	0	2

226	Советский район Курской области	1	0	0	1	0	0	2
227	Суджанский район Курской области	1	0	0	1	0	0	2
228	Щигровский район Курской области	0	0	0	1	1	0	2
229	Долгоруковский район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
230	Задонский район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
231	Измалковский район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
232	Лев-Толстовский район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
233	Усманский район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
234	Хлевицкий район Липецкой области	1	0	0	1	0	0	2
235	Ногинский район Московской области	1	0	0	1	0	0	2
236	Большемурашкинский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
237	Варнавинский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
238	Ветлужский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
239	Вознесенский район Нижегородской области	0	0	0	1	1	0	2
240	Воротынский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
241	Выксунский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
242	Город Арзамас Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
243	Ковернинский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
244	Краснобаковский район Нижегородской области	0	1	0	1	0	0	2
245	Кстовский район Нижегородской области	0	0	0	1	1	0	2
246	Кулебакский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
247	Навашинский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
248	Перевозский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
249	Шарангский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
250	Шатковский район Нижегородской области	1	0	0	1	0	0	2
251	Шахунский район Нижегородской области	0	0	1	1	0	0	2
252	Волотовский район Новгородской области	0	1	0	1	0	0	2
253	Демянский район Новгородской области	0	1	0	1	0	0	2
254	Маловишерский район Новгородской области	0	0	0	1	0	1	2
255	Краснозерский район Новосибирской области	1	0	0	1	0	0	2
256	Районный поселок Кольцово Новосибирской области	1	0	0	1	0	0	2
257	Колосовский район Омской области	1	0	0	1	0	0	2
258	Одесский район Омской области	1	0	0	1	0	0	2
259	Полтавский район Омской области	1	0	0	1	0	0	2
260	Усть-Ишимский район Омской области	1	0	0	1	0	0	2
261	Черлакский район Омской области	1	0	0	1	0	0	2
262	Город Гай Оренбургской области	0	0	0	1	0	1	2
263	Город Орск Оренбургской области	0	1	0	1	0	0	2

264	Ташлинский район Оренбургской области	0	1	0	1	0	0	2
265	Новосокольнический район Псковской области	1	0	0	1	0	0	2
266	Опочецкий район Псковской области	0	0	1	1	0	0	2
267	Печорский район Псковской области	0	0	1	1	0	0	2
268	Себежский район Псковской области	0	0	1	1	0	0	2
269	Струго-Красненский район Псковской области	1	0	0	1	0	0	2
270	Гафурийский район Республики Башкортостан	1	0	0	1	0	0	2
271	Краснокамский район Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	1	2
272	Мелеузовский район Республики Башкортостан	0	0	1	1	0	0	2
273	Городской округ Кумертау Республики Башкортостан	0	0	1	1	0	0	2
274	Юстинский район Республики Калмыкия	0	0	0	1	0	1	2
275	Печорский район Республики Коми	0	0	0	1	0	1	2
276	Город Волжск Республики Марий Эл	1	0	0	1	0	0	2
277	Звениговский район Республики Марий Эл	1	0	0	1	0	0	2
278	Новоторъяльский район Республики Марий Эл	1	0	0	1	0	0	2
279	Советский район Республики Марий Эл	1	0	0	1	0	0	2
280	Агрызский район Республики Татарстан	0	0	1	1	0	0	2
281	Азнакаевский район Республики Татарстан	0	0	1	1	0	0	2
282	Алькеевский район Республики Татарстан	0	0	1	1	0	0	2
283	Камско-Устьинский район Республики Татарстан	1	0	1	1	0	0	2
284	Муслумовский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	1	2
285	Черемшанский район Республики Татарстан	0	0	1	1	0	0	2
286	Волжский район Самарской области	0	0	1	1	0	0	2
287	Кинель-Черкасский район Самарской области	1	0	0	1	0	0	2
288	Город Октябрьск Самарской области	1	0	0	1	0	0	2
289	Городской округ Сызрань Самарской области	0	0	1	1	0	0	2
290	Федоровский район Саратовской области	1	0	0	1	0	0	2
291	Александровск-Сахалинский район Сахалинской области	1	0	0	1	0	0	2
292	ЗАТО Лесной Свердловской области	1	0	0	1	0	0	2
293	Городской округ Среднеуральск Свердловской области	1	0	0	1	0	0	2
294	Ярцевский район Смоленской области	0	0	1	1	0	0	2
295	Ржаксинский район Тамбовской области	0	0	1	1	0	0	2
296	город Уварово Тамбовской области	0	0	0	1	0	1	2
297	Карсунский район Ульяновской области	1	0	0	1	0	0	2
298	Новоспасский район Ульяновской области	0	0	1	1	0	0	2
299	Радищевский район Ульяновской области	0	0	1	1	0	0	2
300	Старомайский район Ульяновской области	0	0	1	1	0	0	2

301	Бикинский район Хабаровского края	1	0	0	1	0	0	2
302	Вяземский район Хабаровского края	1	0	0	1	0	0	2
303	Охотский район Хабаровского края	0	0	1	1	0	0	2
304	Город Комсомольск-на-Амуре Хабаровского края	1	0	0	1	0	0	2
305	Белоярский район Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	0	2
306	Березовский район Ханты-Мансийского а/о	0	0	1	1	0	0	2
307	Кондинский район Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	0	2
308	Советский район Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	0	2
309	Город Лангепас Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	0	2
310	Город Покачи Ханты-Мансийского а/о	1	0	0	1	0	0	2
311	Город Копейск Челябинской области	1	0	0	1	0	0	2
312	Каслинский район Челябинской области	1	0	0	1	0	0	2
313	Красноармейский район Челябинской области	0	0	0	2	0	0	2
314	Кунашакский район Челябинской области	0	0	0	1	0	1	2
315	Кусинский район Челябинской области	0	0	1	1	0	0	2
316	Нязепетровский район Челябинской области	1	0	0	1	0	0	2
317	Саткинский район Челябинской области	0	0	1	1	0	0	2
318	Сосновский район Челябинской области	0	0	0	1	0	1	2
319	Троицкий район Челябинской области	0	0	1	1	0	0	2
320	Увельский район Челябинской области	1	0	0	1	0	0	2
321	Чесменский район Челябинской области	1	0	0	1	0	0	2
322	Батыревский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
323	Комсомольский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
324	Красноармейский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
325	Мариинско-Посадский район Чувашской Республики	0	0	0	2	0	0	2
326	Моргаушский район Чувашской Республики	0	0	0	2	0	0	2
327	Урмарский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
328	Чебоксарский район Чувашской Республики	0	0	0	1	0	1	2
329	Шемуршинский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
330	Яльчикский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
331	Янтиковский район Чувашской Республики	1	0	0	1	0	0	2
332	Приуральский район Ямало-Ненецкого а/о	1	0	0	1	0	0	2
333	Пуровский район Ямало-Ненецкого а/о	0	0	0	2	0	0	2
334	Шурышкарский район Ямало-Ненецкого а/о	1	0	0	1	0	0	2
335	Город Губкинский Ямало-Ненецкого а/о	0	0	0	1	0	1	2
336	Город Ноябрьск Ямало-Ненецкого а/о	1	0	0	1	0	0	2
337	Волоконовский район Белгородской области	0	0	0	1	0	0	1
338	Шебекинский район Белгородской области	0	0	0	1	0	0	1
339	Старополтавский район Волгоградской области	0	0	0	1	0	0	1

340	Белозерский район Вологодской области	0	0	0	1	0	0	1
341	Вожегодский район Вологодской области	0	0	1	0	0	0	1
342	Вытегорский район Вологодской области	0	0	0	1	0	0	1
343	Аннинский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
344	Каширский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
345	Павловский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
346	Поворинский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
347	Рамонский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
348	Репьевский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
349	Россошанский район Воронежской области	0	0	0	1	0	0	1
350	Жуковский район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
351	Куйбышевский район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
352	Людиновский район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
353	Малоярославецкий район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
354	Медынский район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
355	Сухиничский район Калужской области	0	0	0	1	0	0	1
356	Город Вилочинский Камчатского края	0	0	0	1	0	0	1
357	Поселок Солнечный ЗАТО Красноярского края	0	0	0	1	0	0	1
358	Солнцевский район Курской области	0	0	0	1	0	0	1
359	Добринский район Липецкой области	0	0	0	1	0	0	1
360	Краснинский район Липецкой области	0	0	0	1	0	0	1
361	Чеховский район Московской области	0	0	0	1	0	0	1
362	Город Железнодорожный Московской области	0	0	0	1	0	0	1
363	Город Лобня Московской области	0	0	0	1	0	0	1
364	Город Подольск Московской области	0	0	0	1	0	0	1
365	Город Щербинка Московской области	0	0	0	1	0	0	1
366	Левоозерский район Мурманской области	0	0	0	1	0	0	1
367	Ардатовский район Нижегородской области	0	0	0	1	0	0	1
368	Воскресенский район Нижегородской области	0	0	0	1	0	0	1
369	Дальнеконстантиновский район Нижегородской области	0	0	0	1	0	0	1
370	Семеновский район Нижегородской области	0	0	0	1	0	0	1
371	Чкаловский район Нижегородской области	0	0	0	1	0	0	1
372	Большеуковский район Омской области	0	0	0	1	0	0	1
373	Москаленский район Омской области	0	0	0	1	0	0	1
374	Тевризский район Омской области	0	0	0	1	0	0	1
375	Гдовский район Псковской области	0	0	0	1	0	0	1
376	Дновский район Псковской области	0	0	0	1	0	0	1
377	Палкинский район Псковской области	0	0	0	1	0	0	1
378	Усвяцкий район Псковской области	0	0	0	1	0	0	1

379	Абзелиловский район Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	0	1
380	Белебеевский район Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	0	1
381	ЗАТО Межгорье Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	0	1
382	Янаульский район Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	0	1
383	Городской округ Сибай Республики Башкортостан	0	0	0	1	0	0	1
384	Килемарский район Республики Марий Эл	0	0	0	1	0	0	1
385	Оршанский район Республики Марий Эл	0	0	0	1	0	0	1
386	Сернурский район Республики Марий Эл	0	0	0	1	0	0	1
387	Бавлинский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	0	1
388	Буинский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	0	1
389	Елабужский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	0	1
390	Новошешминский район Республики Татарстан	1	0	0	1	0	0	1
391	Нурлатский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	0	1
392	Сабинский район Республики Татарстан	0	0	0	1	0	0	1
393	Большечерниговский район Самарской области	0	0	0	1	0	0	1
394	Краснопартизанский район Саратовской области	0	0	0	1	0	0	1
395	Городской округ Белоярский Свердловской области	0	0	0	1	0	0	1
396	Камышловский район Свердловской области	0	0	0	1	0	0	1
397	Кардымовский район Смоленской области	0	0	0	1	0	0	1
398	Город Эссентуки Ставропольского края	0	0	0	1	0	0	1
399	Завьяловский район Удмуртской Республики	0	0	0	1	0	0	1
400	Козловский район Удмуртской Республики	0	0	0	1	0	0	1
401	Вешкаймский район Ульяновской области	0	0	0	1	0	0	1
402	Амурский район Хабаровского края	0	0	0	1	0	0	1
403	Нагайский район Хабаровского края	1	0	0	0	0	0	1
404	Город Югорск Ханты-Мансийского а/о	0	0	0	1	0	0	1
405	Агаповский район Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
406	Варненский район Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
407	Город Карабаш Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
408	Город Кыштым Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
409	Город Чебаркуль Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
410	Еткульский район Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
411	Катав-Ивановский район Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
412	Нагайбакский район Челябинской области	0	0	0	1	0	0	1
413	Надтеречный район Чеченской Республики	0	0	0	1	0	0	1
414	Шелковской район Чеченской Республики	0	0	0	1	0	0	1
415	Алатырский район Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1
416	Город Алатырь Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1
417	Город Канаш Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1

418	Город Шумерля Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1
419	Канашский район Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1
420	Цивильский район Чувашской Республики	0	0	0	1	0	0	1
421	Красноселькупский район Ямало-Ненецкого АО	0	0	0	1	0	0	1
422	Город Лабытнанги Ямало-Ненецкого а/о	0	0	0	1	0	0	1
423	Суровикинский район Волгоградской области	0	0	0	0	0	0	0
424	Износковский район Калужской области	0	0	0	0	0	0	0
425	Кировский район Калужской области	0	0	0	0	0	0	0
426	Алеутский район Камчатского края	0	0	0	0	0	0	0
427	Олюторский район Камчатского края	0	0	0	0	0	0	0
428	Посёлок Палана Камчатского края	0	0	0	0	0	0	0
429	Шушенский район Красноярского края	0	0	0	0	0	0	0
430	Рыльский район Курской области	0	0	0	0	0	0	0
431	Черемисиновский район Курской области	0	0	0	0	0	0	0
432	Город Дзержинский Московской области	0	0	0	0	0	0	0
433	Город Коломна Московской области	0	0	0	0	0	0	0
434	Большеболдинский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
435	Гагинский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
436	Лысковский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
437	Тонкинский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
438	Тоншаевский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
439	Уренский район Нижегородской области	0	0	0	0	0	0	0
440	Боровичский район Новгородской области	0	0	0	0	0	0	0
441	Куньинский район Псковской области	0	0	0	0	0	0	0
442	Локнянский район Псковской области	0	0	0	0	0	0	0
443	Невельский район Псковской области	0	0	0	0	0	0	0
444	Аликовский район Чувашской Республики	0	0	0	0	0	0	0