



БИБЛИОТЕКА ЦЕНТРА АНАЛИТИЧЕСКОГО
ОГРН 1155000000000
ОГРН 1155000000000

**Осуществление контроля (надзора)
государственными и муниципальными
предприятиями и учреждениями:
аналитический доклад**

 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
национальный исследовательский университет

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
Национальный исследовательский университет

Е.В. Ковтун, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский

**Осуществление контроля (надзора)
государственными и муниципальными
предприятиями и учреждениями:
аналитический доклад**



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2011

Содержание

Авторский коллектив:

Ковтун Евгений Вячеславович (Минэкономразвития России)
Кнутов Александр Владимирович (НИУ ВШЭ)
Чаплинский Александр Владимирович (НИУ ВШЭ)

Предисловие	4
Введение	7
I. Нормативно-правовое регулирование осуществления контроля государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями	9
II. Сфера осуществления контроля государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями	17
III. Обзор правоприменительной практики осуществления функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями	46
IV. Предложения и поручения	78
Приложение	82

- ISBN 978-5-7598-0890-9 © Ковтун Е.В., Кнутов А.В., Чаплинский А.В., 2011
© Министерство экономического развития Российской Федерации, 2011
© Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», 2011
© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2011

Предисловие

Аналитический доклад «Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями», подготовленный Минэкономразвития России совместно со специалистами НИУ ВШЭ, является продолжением доклада «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации» и подготовлен во исполнение пункта б перечня по-лучений Правительства Российской Федерации от 6 июля 2010 г. № ВП-П13-4512.

Проведенный мониторинг практики исполнения контрольно-надзорных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления выявил общирную практику участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления, в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Поводом послужила ситуация с осуществлением государственного контроля в сфере оборота драгоценных камней и металлов двумя федеральными учреждениями – Гохраном и Российской государственной пробирной палатой, подведомственными Минфину России. В этом вопросе активную позицию по соблюдению требований 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» о непропущении проведения контрольно-надзорных мероприятий федеральными учреждениями заняла Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Указанный факт и возникший вокруг него ажиотаж заставил нас провести более детальную инвентаризацию субъектов, обладающих полномочиями по контролю и надзору в Российской Федерации.

Всего в ходе исследования было выявлено около 20 случаев нарушения контрольными полномочиями подведомственных предприятий и учреждений. Отдельно стоит отметить, что некоторые из случаев датированы 90-годами прошлого столетия. Сказать много этого или мало нельзя, поскольку в одних случаях контрольными полномочиями наделено одно учреждение, в других – десятки, а в некоторых – неопределенное число муниципальных учреждений. Также не известны масштабы их деятельности, особенно на уровне отдельных муниципалитетов или регионов.

В связи с этим возникли две взаимосвязанные проблемы. Во-первых, непонятны правовые основания и целесообразность передачи государственных и муниципальных контрольных полномочий от органов власти в какие-то организации. Во-вторых, на организацию формально не распространяются нормы Федерального закона № 294-ФЗ, а значит, они могут осуществлять контроль не только без надлежащих правовых оснований, но и не соблюдая обязательные для всех органов власти процедуры-процессуальные нормы, хотя в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица учреждений имеют право рассматривать протоколы об административных правонарушениях.

В рамках решения первой проблемы совместно с Аппаратом Правительства Российской Федерации представителями ведомств была проведена достаточно скрупулезная работа по анализу логики исполнения контрольных полномочий, переданных подведомственным организациям, и правовых оснований таких действий.

Каждый из выявленных случаев был рассмотрен отдельно. Мы использовали в данном случае подход, хорошо зарекомендовавший себя в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, когда есть общие нормы, обязательные для большинства видов контроля, а также четко определенный перечень особых случаев и исключений. Так и здесь, в качестве базового правила мы использовали недопустимость наделения властными полномочиями, причем полномочиями по контролю и надзору, учреждений и организаций.

Нами, совместно с коллегами, были выявлены случаи и сформулированы предложения по передаче контрольных полномочий от организаций в органы власти, например, в сфере семенного контроля, ветеринарного контроля, контроля в сфере жилищных отношений и многое другое, таких случаев большинство. Были случаи и по исключению контрольных полномочий из Уставов соответствующих учреждений: речь идет о специспекции «Тигр», находящейся в ведении Минприроды России.

Вместе с тем выявлены ситуации, когда по результатам анализа административно-управленческих процессов был сделан вывод о необходимости сохранения контрольных полномочий за учреждениями. Прежде всего речь идет о лесном контроле – после лета 2010 г. эта тема является очень болезненной, – о пожарном надзоре – также очень резонансная тема, – контроле на особо охраняемых природных территориях и портовом контроле. Их число

не велико — это закрытый перечень, и что важно, теперь все эти случаи будут четко поименованы. Отмечу, что главным мотивом сохранения контрольно-надзорных полномочий у данных учреждений является практическая невозможность осуществления их органами власти на сегодняшний день.

Разобравшись с первой проблемой, мы предлагаем заняться второй, а именно — легитимизировать сохранение отдельных контрольных полномочий за организациями и ввести их в рамки базового Федерального закона № 294-ФЗ в общем или особом порядке.

Кроме того, в ходе исследования была выявлена широкая практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровне. Это, на наш взгляд, главная проблема. Число учреждений, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, а погас совмешающихся указанные функции с оказанием различных государственных услуг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, составляет сотни, а возможно и тысячи. Здесь для наведения порядка нужна слаженная и хорошо скординированная работа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не только в рамках исполнения поручения Правительственной комиссии по административной реформе, вышедшего по итогам обсуждения доклада, но и прежде всего администраций муниципальных органов власти на местах.

Отмечу, что итогом работы над докладом стало принятие Правительственной комиссией по проведению административной реформы решений, направленных на упорядочение процессов исполнения контрольных полномочий подведомственными учреждениями и иными организациями. Они содержат как меры по отдельным учреждениям, так и системные решения, которые будут реализованы в 2011 г. органами исполнительной власти на всех уровнях.

О.В. Фомичев
Заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации

*Надлежит законы и указы писать ясно,
чтобы их не перетолковать.
Правды в людях мало, а государства много.
Под них такие же подковы чинят,
как и под фортепиано.*

Петр I

Введение

Анализ действующего законодательства и практики деятельности государственных органов и органов местного самоуправления позволяет говорить о довольно обширном участии организаций, подведомственных публичным органам, в осуществлении властных функций.

Во-первых, в ряде случаев подведомственные учреждения наделяются разрешительными функциями, т.е. они осуществляют функции по контролю, предшествующему допуску объекта или субъекта на рынок. Они могут проводить регистрацию, аттестацию, аккредитацию, подтверждение соответствия и т.д.

Во-вторых, во многих случаях подведомственные учреждения участвуют в собственно контрольных функциях. Такое участие может осуществляться в двух формах. В одних случаях подведомственные учреждения наделяются только вспомогательными функциями по аналитическому и материально-техническому обеспечению контроля (например, забор проб, проведение лабораторного анализа), что предполагает лишь участие в осуществлении контроля. В такой ситуации юридически значимые действия совершаются государственным или муниципальным органом либо их должностными лицами.

В других случаях подведомственные учреждения наделяются полномочиями по самостоятельному проведению проверок. В такой ситуации органы власти не участвуют в проверочных мероприятиях, а учреждения исполняют все действия по осуществлению властных контрольных полномочий, включая в некоторых случаях даже полномочия по наложению наказания.

Настоящее исследование затрагивает только случаи самостоятельного осуществления организациями, подведомственными различным органам, контрольных функций.

Кроме того, настоящее исследование не затрагивает также вопросы проведения государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными организациями в отношении граждан (физических лиц)¹. Контроль (надзор) в отношении граждан имеет специфический характер и должен рассматриваться отдельно от контроля (надзора) при осуществлении предпринимательской деятельности, деятельности субъектов профессиональной деятельности, а также деятельности некоммерческих организаций, а также деятельности субъектов профессиональной деятельности.

I. Нормативно-правовое регулирование осуществления контроля государственными учреждениями

В соответствии с общими принципами, установленными законодательством Российской Федерации, осуществление контрольно-надзорных полномочий государственными и муниципальными учреждениями недопустимо.

Согласно пунктам 1 и 4 статьи 2 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) государственный и муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными государственной власти (как федеральными, так и региональными) и органами местного самоуправления. Поскольку учреждения не являются органами власти, наделение их контрольно-надзорными полномочиями неправомерно².

Недопустимость наделения полномочиями по проведению проверок учреждений также вытекает из ряда специальных законов, устанавливающих тот или иной вид контроля. Практически во всех таких законах указано, что государственный контроль осуществляется федеральным органом исполнительной власти и (или) органом исполнительной власти субъектов РФ, а также их территориальными органами.

В качестве примеров можно привести часть 2 статьи 9 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», часть 2 статьи 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», статью 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» и т.д.

Общее правило о недопустимости осуществления контроля учреждениями подтверждается законодательным запретом на со-

¹ Например, контроль в отношении заключенных со стороны администрации учреждения, исполняющего наказания (исправительной колонии).

² Необходимо иметь в виду ограниченную сферу регулирования Закона № 294-ФЗ.

вмешение властных и хозяйственных функций. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления в том числе функциями и правами органов государственного контроля в том числе функциями и правами органов государственного самоуправления в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Для целей данного закона под хозяйствующим субъектом понимается не только индивидуальный предприниматель и коммерческая организация, но и некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Согласно же статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) учреждение относится к числу некоммерческих организаций. Следовательно, наделение государственного или муниципального учреждения, ведущего доходную деятельность, функциями по контролю (надзору) будет также противоречить Закону о защите конкуренции.

Вместе с тем существует ряд исключений из данного правила, которые можно объединить в две группы. Первая – это случаи, когда в законодательстве напрямую установлена возможность осуществления контроля учреждениями. В данную группу входят следующие виды контроля:

1. Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах.

Согласно части 2 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ лесной контроль и надзор могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти РФ или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ, в пределах полномочий соответствующих органов.

Часть 2 статьи 97 закрепляет аналогичное положение относительно государственного пожарного надзора в лесах.

2. Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов.

В соответствии со статьей 32 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» лесной контроль осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им государственными учреждениями.

вмешание властных и хозяйственных функций. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления в том числе функциями и правами органов государственного самоуправления в том числе функциями и правами органов государственного контроля в том числе функциями и правами органов государственного самоуправления в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Для целей данного закона под хозяйствующим субъектом понимается не только индивидуальный предприниматель и коммерческая организация, но и некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Согласно же статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) учреждение относится к числу некоммерческих организаций. Следовательно, наделение государственного или муниципального учреждения, ведущего доходную деятельность, функциями по контролю (надзору) будет также противоречить Закону о защите конкуренции.

Вместе с тем существует ряд исключений из данного правила, которые можно объединить в две группы. Первая – это случаи, когда в законодательстве напрямую установлена возможность осуществления контроля учреждениями. В данную группу входят следующие виды контроля:

1. Ветеринарный надзор.

Согласно части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии) система государственной ветеринарной службы РФ помимо уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти включает подведомственные им учреждения как федерального, так и регионального подчинения.

2. Пожарный надзор.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон о пожарной безопасности) и пункта 4 пункта 3 Положения о государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 820, в числе органов государственного пожарного надзора указаны структурные подразделения специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях³. Такие подразделения действуют в форме государственных учреждений. Согласно пункту «г» пункта 1 части 1 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы отнесены к федеральным казенным учреждениям.

3. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Согласно части 2 статьи 46 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» система государственного санитарно-эпидемиологического надзора помимо государственных органов включает:

Вторая группа исключений – это случаи, когда закон напрямую не указывает на возможность проведения контроля учреждениями, но закрепляет, что учреждения входят в систему «государственной службы», осуществляющей контрольные функции. Указанные законодательные положения во многих случаях служат основанием для наделения учреждений полномочиями не только по обеспечению контроля (проведение экспертиз и т.д.), но и по самостоятельному проведению проверок.

В данную группу входят следующие случаи:

1. Ветеринарный надзор.

Согласно части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии) система государственной ветеринарной службы РФ помимо уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти включает подведомственные им учреждения как федерального, так и регионального подчинения.

2. Пожарный надзор.

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Закон о пожарной безопасности) и пункта 4 пункта 3 Положения о государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 820, в числе органов государственного пожарного надзора указаны структурные подразделения специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях³. Такие подразделения действуют в форме государственных учреждений. Согласно пункту «г» пункта 1 части 1 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы отнесены к федеральным казенным учреждениям.

3. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Согласно части 2 статьи 46 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» система государственного санитарно-эпидемиологического надзора помимо государственных органов включает:

³ Согласно информации, предоставленной МЧС России, в настоящее время действуют 24 отдела и 24 отделения ГПН в составе таких специальных и воинских подразделений.

- учреждения федеральных органов исполнительной власти по вопросам обороны, внутренних дел, безопасности, юстиции, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор в соответствующих органах;
 - государственные научно-исследовательские и иные учреждения, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения государственного санитарно-эпидемиологического надзора.
- Следует отметить, что в первых двух случаях государственные учреждения на практике самостоятельно осуществляют проверки. В случае же санитарно-эпидемиологического надзора контролльные мероприятия (внутриведомственного характера) осуществляют только учреждения силовых ведомств, а учреждения Ростпотребнадзора – только обеспечительные функции.

Нормы, противоречие общему правилу о недопустимости осуществления контроля учреждениями, установлены и законодательством об административных правонарушениях.

Более того, можно констатировать, что принятие Закона № 294-ФЗ не исключило случаев законодательного наделения государственных учреждений (ГУ) функциями в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Так, например, по инициативе Минфина России Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) были внесены изменения, наделяющие ФГУ «Российская государственная пробирная палата» и государственные инспекции пробирного надзора полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях⁴.

В соответствии с КоАП РФ должностные лица государственных учреждений и предприятий обладают полномочиями как по составлению протоколов об административных правонарушениях, так и по рассмотрению соответствующих дел.

В части 5 статьи 28.3 данного Кодекса предусмотрены шесть случаев наделения должностных лиц федеральных учреждений и предприятий по составлению протоколов:

⁴ Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», источник публикации: Российская газета, 2009, 30 декабря, № 253; Собрание законодательства РФ. 2010. 4 января. № 1. Ст. 1.

- должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы;
- должностные лица органов и учреждений, осуществляющих федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (ГУ «Гохран» и ФГУ «Российская государственная пробирная палата», а также государственные пробирные инспекции, структурные подразделения ФГУ «Российская государственная пробирная палата»);
- должностные лица органов ведомственной охраны (в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны») также охрана создана в 13 федеральных органах исполнительной власти. Как правило, ведомственная охрана существует в форме федеральных государственных унитарных предприятий, к примеру, ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации», или государственных учреждений, например, ГУ «Ведомственная охрана Министерства финансов Российской Федерации»);
- должностные лица государственных учреждений, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор;
- должностные лица государственных учреждений, осуществляющие государственный пожарный надзор в лесах;
- государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в соответствии со статьями 33 и 34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об особо охраняемых природных территориях) государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков могут являться работниками государственных природных заповедников и национальных парков).
- должностные лица государственных учреждений субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов:

• должностные лица государственных учреждений, находящиеся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющие функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;

- должностные лица (государственные охочинчи инспектора) государственные учреждения, находящиеся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный охочничий контроль и надзор.
- Кроме того, в ряде случаев часть 2 статьи 28.3 КоАП РФ устанавливает, что протоколы составляют должностные лица органов, осуществляющих тот или иной вид контроля. Однако функции органов исполняются учреждениями. Так, согласно пункту 21 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ полномочиями по составлению протоколов наделены должностные лица органов, осуществляющих государственный ветеринарный надзор. Согласно же пункту 2 Постановления о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706, среди таких органов названы станицы по борьбе с болезнями животных, ветеринарные лаборатории субъектов Российской Федерации, районов и городов, участковые ветеринарные лечебницы, ветеринарные участки, пункты, являющиеся государственными учреждениями.
- КоАП РФ также предусматривает три случая наделения государственных учреждений полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Согласно части 1 статьи 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, могут рассматриваться:
- учреждениями уголовно-исполнительной системы;
 - органами, осуществляющими федеральный пребирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (таковыми органами, как указывалось выше, являются федеральные государственные учреждения, на что есть соответствующая ссылка в статье 23.54 КоАП РФ).
- Кроме того, в статье 23.25 КоАП РФ среди должностных лиц органов, осуществляющих функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях, указаны директора государственных природных заповедников и национальных парков — главные государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, их заместители, которые являются работниками учреждений. Это означает, что в данном случае дела об

административных правонарушениях рассматриваются не организациями, а учреждениями.

Помимо этого, как и в случае с составлением протоколов, несмотря на то что в КоАП РФ указано полномочие тех или иных органов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, фактически рассмотрение дел осуществляется должностными лицами учреждений. Примером могут служить те же органы ветеринарного надзора. В части 2 статьи 23.14 среди лиц, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях, указаны:

- главные государственные ветеринарные инспектора городов, районов, их заместители, являющиеся начальниками (директорами) районных, городских станиц по борьбе с болезнями животных, начальниками (директорами) районных, городских ветеринарных лабораторий;
- государственные ветеринарные инспектора территорий, обслуживающих возглавляемыми ими ветеринарными лечебницами, ветеринарными пунктами.

Как отмечалось выше, перечисленные организации являются учреждениями. Следовательно, указанные должностные лица — работники данных учреждений.

Необходимо отметить, что на практике имеют место попытки нормативного преодоления запрета на осуществление контроля учреждениями. В некоторых случаях в уставе учреждения, наделенного контрольно-надзорными функциями, указано, что оно является уполномоченным на осуществление контроля государственным органом. При этом в актах, закрепляющих систему и структуру государственных органов или органов исполнительной власти, данная организация не указана.

В качестве примера можно привести Государственную экологическую инспекцию Ленинградской области. Согласно пункту 2 постановления правительства Ленинградской области от 16 августа 2002 г. № 141 государственное учреждение «Леноблэкоконтроль» является специально уполномоченным государственным органом по осуществлению государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды и находится в ведении комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды Ленинградской области.

Однако ни в Уставе Ленинградской области, учреждающем государственные органы субъекта, ни в постановлении Губернатора Ленинградской области от 23 апреля 2010 г. № 37-пг, определяю-

шем структуру органов исполнительной власти Ленинградской области, данная инспекция не указана.

Такие случаи наиболее опасны из всех случаев осуществления контроля учреждениями, поскольку позволяют создать видимость легитимности проведения контроля. При необходимости судействует возможность сослаться на то, что данная организация проводит контроль не как учреждение, а как орган. Однако при этом данные организации имеют возможность осуществлять коммерческую деятельность и распоряжаться полученными средствами, пользуясь своим статусом бюджетного учреждения.

II. Сфера осуществления контроля государственными и муниципальными учреждениями

Осуществление контроля федеральными государственными учреждениями

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации позволил выявить следующие виды контроля, которые осуществляются федеральными государственными учреждениями (ФГУ):

- государственный пожарный надзор (государственные учреждения — отделы и отделения государственного пожарного надзора, действующие в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях)⁵;
- контроль в области охраны окружающей среды (ФГУ государственные природные заповедники и национальные парки, находящиеся в ведении Минприроды России, ФГУ «Специнспекция „Тигр“»⁶);
- государственный портовый контроль (ФГУ администрации морских портов)⁷;
- государственный контроль в области драгоценных металлов и драгоценных камней (ФГУ «Российская государственная пробирная палата», ФГУ «Гохран» России)⁸;
- сортовой и семенной контроль, осуществляющийся ФГУ «Центрлессым» в отношении семян лесных растений⁹;
- государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические

⁵ Ст. 6 Закона о пожарной безопасности.

⁶ Ст. 34 Закона об особо охраняемых природных территориях.

⁷ Глава V Кодекса торгового мореплавания РФ.

⁸ Постановление Правительства РФ от 5 апреля 1999 г. № 371, приказ Минфина России от 11 января 2009 г. № 1н.

⁹ Приказ Рослесхоза от 25 июня 1999 г. № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации».

пропессы (ГУ «Высокогорный геофизический институт», ГУ «Центральная аэрологическая обсерватория», ГУ «Главная геофизическая обсерватория им. А.И. Войкова», ГУ «НПО Тайфун», находящиеся в ведении Росгидромета)¹⁰. Отдельно следует указать контроль за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями управлениями дорог. В настоящее время проблема осуществления данного вида контроля частично решена. Подробнее об этом указано ниже.

Осуществление контроля государственными учреждениями субъектов РФ

Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ позволил выявить следующие виды контроля, которые осуществляются учреждениями:

- государственный контроль в области охраны окружающей среды (например, Ленинградское областное государственное учреждение «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области»¹¹);
- государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (к примеру, краевое государственное учреждение Хабаровского края «Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники»¹²);

- государственный ветеринарный надзор (в качестве примера можно привести 12 ветеринарных станций, существующих в форме государственных учреждений Республики Хакасия¹³);
- государственный лесной контроль и надзор (например, в Краснодарском крае действует государственное учреждение «Комитет по лесу»¹⁴);
- государственный контроль за соблюдением требований законодательства при осуществлении перевозок пассажиров и багажа транспортом (государственное учреждение «Административно-транспортная инспекция Московской области»¹⁵). Однако наличие в этом списке того или иного вида контроля не означает, что во всех субъектах РФ данный вид контроля осуществляется только учреждениями. Степень распространенности контроля, проводимого учреждениями, различается в зависимости от вида контроля.

Так, в большинстве субъектов РФ государственный ветеринарный контроль осуществляется учреждениями. Проведение учреждениями государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники является скорее исключением, чем правилом.

Осуществление контроля муниципальными учреждениями

Анализ нормативных актов органов местного самоуправления показывает, что на практике имеют место случаи осуществления

¹⁰ Приказ Росгидромета от 2 марта 2000 г. № 31 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы».

¹¹ Постановление Правительства Ленинградской области от 16 августа 2002 г. № 141 «О создании Ленинградского областного государственного учреждения "Государственная экологическая инспекция Ленинградской области"», источник публикации: Вестник правительства Ленинградской области. 2002. № 14.

¹² Распоряжение Правительства Хабаровского края от 15 сентября 2004 г. № 125-рп «О создании краевого государственного учреждения "Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники"»; источник публикации: Собрание законодательства Хабаровского края. 2005. № 3 (32).

¹³ Постановление Правительства Республики Хакасия от 25 ноября 2005 г. № 400 «О структуре государственной ветеринарной службы Республики Хакасия»; источник публикации: Вестник Хакасии. 2005. № 60.

¹⁴ Распоряжение Главы администрации Краснодарского края от 16 октября 2007 г. № 897-р «О создании государственного учреждения Краснодарского края "Комитет по лесу"»; источник публикации: Кубанские новости. 2007. № 173.

¹⁵ Постановление Правительства МО от 23 декабря 2003 г. № 734/46 «О создании государственного учреждения Московской области "Административно-транспортная инспекция Московской области"»; источник публикации: Информационный вестник Правительства МО. 2004. № 1; Распоряжение Министерства транспорта МО от 27 июня 2008 г. № 131 «Об утверждении Устава государственного учреждения Московской области "Административно-транспортная инспекция Московской области" в новой редакции»; документ опубликован не был.

муниципального контроля муниципальными учреждениями (МУ). В качестве примеров можно привести следующие виды контроля:

- муниципальный контроль в сфере благоустройства, санитарного содержания городских территорий, содержания жилищной инспекция города Калининграда¹⁶, МУ г. Курска «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»¹⁷;
- муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды (к примеру, МУ «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»¹⁸, МУ «Муниципальная экологическая и административно-техническая служба» муниципального образования «Город Майкоп»¹⁹);
- муниципальный земельный контроль (например, МУ г. Кургана «Городская инспекция по земельным отношениям и охране окружающей среды»²⁰, МУ «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»²¹);

¹⁶ Постановление Мэра г. Калининграда от 27 марта 2007 г. № 631 «О создании муниципального учреждения „Административно-техническая инспекция города Калининграда“», документ опубликован не был.

¹⁷ Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения „Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству“», документ опубликован не был.

¹⁸ Постановление Главы Екатеринбурга от 1 ноября 2001 г. № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды»; источник публикации: Вечерний Екатеринбург. 2001. 8 ноября.

Постановление Главы Екатеринбурга от 7 апреля 2009 г. № 1042 «О переименовании муниципального учреждения „Муниципальная экологическая инспекция г. Екатеринбурга“», документ опубликован не был.

¹⁹ Постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 22 июня 2006 г. № 72-ПС «Об утверждении Положения об общественном контроле в области охраны окружающей среды (экологический контроль) на территории муниципального образования „Город Майкоп“»; источник публикации: Ведомости Совета народных депутатов МО «Город Майкоп». 2006. № 17.

²⁰ Постановление Администрации г. Кургана от 14 ноября 2006 г. № 6693 «Об определении уполномоченной организаций по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Кургана»; документ опубликован не был.

²¹ 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“»; источник публикации: Вестник Горно-Алтайска. 2007. № 23.

• контроль за соблюдением законодательства по размещению объектов наружной рекламы (например, МУ г. Ишима «Управление архитектуры и градостроительства»²², МУ г. Таганрога «Альтернатива»²³).

Имеют место случаи наделения муниципальных учреждений полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. В качестве примера можно указать муниципальное учреждение г. Таганрога «Муниципальная инспекция»²⁴, вся компетенция которой состоит из полномочий по профилактике, выявлению и пресечению административных правонарушений и составлению по ним протоколов. Согласно постановлению Мэра г. Таганрога от 14 апреля 2006 г. № 1525 должностные лица (инспектора) данного муниципального учреждения вправе составлять протоколы в отношении 47 составов административных правонарушений, установленных Областным законом Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях». Определенная часть данных правонарушений может быть совершена не только гражданами, но и юридическими лицами. При этом выявление таких правонарушений возможно только при проведении проверки. Примером может служить статья 8.1 указанного закона, устанавливающая ответственность за нарушение правил торговли.

Данная ситуация является прямым нарушением закона. Часть 2 статии 1.3.1 КоАП РФ допускает возможность наделения законами субъектов РФ органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъекта РФ по производству по делам об административных правонарушениях.

²² Постановление Администрации г. Ишима от 12 апреля 2010 г. № 496 «Об утверждении Правил установки объектов наружной рекламы и информации на территории города Ишима»; источник публикации: Ишимская правда. 2010. № 46.

²³ Постановление Мэра г. Таганрога от 14 апреля 2006 г. № 1525 «Об утверждении перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»; источник публикации: Таганрогская правда. 2006. № 15.

²⁴ Часть 1 статьи 51 Устава муниципального образования «Город Таганрог», принятого решением городской Думы г. Таганрога от 1 декабря 2005 г. № 153; источник публикации: Таганрогская правда, Официальный Таганрог. 2005. № 41.

Постановление Администрации г. Таганрога от 16 декабря 2009 г. № 6186 «О Порядке организации работы по формированию и финансовому обеспечению муниципального здания муниципальным учреждениям города Таганрога»; источник публикации: Таганрогская правда. 2009. № 370.

нистративных правонарушениях с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации.

Однако КоАП РФ допускает возможность осуществления данных полномочий только органами местного самоуправления, а не муниципальными учреждениями.

Как и в случае с государственным контролем, осуществляемым субъектом РФ, наличие в этом списке того или иного вида контроля не означает, что во всех муниципалитетах данный вид контроля осуществляется только учреждениями. Степень распространенности контроля, проводимого учреждениями, различается в зависимости от вида контроля.

Можно привести ряд довольно показательных и одиозных случаев осуществления контрольных функций государственными учреждениями.

Пример 1. Контроль в области охраны окружающей среды

В качестве примера контроля в области охраны окружающей среды можно привести деятельность федерального государственного учреждения «Стандартизированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (сокращенное наименование — ФГУ «Специнспекция „Тигр“»²⁵).

- ФГУ осуществляет ряд контрольных полномочий:

- контрольно-инспекционное патрулирование Приморского и Хабаровского краев с целью выявления и пресечения браконьерства;

- контроль, расследование и регулирование конфликтных ситуаций между человеком и крупными хищниками Приморской тайги (тигром, леопардом);

- выявление и пресечение деятельности лиц, специализирующихся на незаконном обороте видов животных и растений, за-несенных в Красную книгу;

- пресечение каналов незаконного перемещения объектов животного мира через границу Российской Федерации и др.

Данное ФГУ фактически осуществляет государственный контроль в области охраны окружающей среды, в рамках которого со-

трудники учреждения исполняют функции государственных инспекторов:

- посещают в целях проверки организаций, объекты хозяйственной и иной деятельности, независимо от форм собственности, знакомятся с документами и иными материалами, необходимыми для осуществления государственного экологического контроля;
- проверяют соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- предъявляют требования и выдают предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохраных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля.

Данная деятельность ФГУ **незаконна**, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) государственный экологический контроль может осуществляться только федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ²⁶.

Перечень федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определяется Правительством Российской Федерации. В соответствии с перечнем, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 716, в качестве инспекторов перечислены только сотрудники Росприроднадзора и его территориальных органов²⁷.

Следует отметить, что осуществление контрольно-надзорной деятельности ФГУ «Специнспекция „Тигр“» **не основана даже на ведомственных актах**. В уставе учреждения отсутствует упоминание

²⁵ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; источник публикации: Российская газета. 2001. 12 января. № 6; Парламентская газета. 2002. 12 января. № 9; Собрание законодательства РФ. 2002. 14 января. № 2. Ст. 133.

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по налогам в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды)», источник публикации: Собрание законодательства РФ. 2008. 29 сентября. № 39. Ст. 4453; Российской газета. 2008. 1 октября. № 205.

²⁵ Имеет также московский филиал.

о возможности осуществления им инспекций. Информация о том, что федеральное государственное учреждение осуществляет такую деятельность, получена только на основании данных о правоприменительной деятельности.

Пример 2. Государственный портовый контроль

В соответствии с главой V Кодекса торгового мореплавания РФ, капитан морского порта осуществляет государственный портовый контроль. Согласно пункту 9 Положения о капитане морского порта, утвержденного приказом Минтранса России от 19 декабря 2006 г. № 156 капитан морского порта возглавляет Службу капитана порта, которая является структурным подразделением соответствующего федерального государственного учреждения – администрации морского порта. Должность капитана порта и руководителя администрации порта по Положению – две разные должности. Однако на практике обычно именно капитан порта возглавляет администрацию портага²⁸.

Согласно пункту 13 данного Положения капитан порта осуществляет 44 функции, среди которых есть как организационно-распорядительные, хозяйственные, так и контрольные. Таким образом, администрация порта оказывает услуги, за которые взимаются портовые сборы, а также осуществляет контроль, который иногда может использоваться для получения данных сборов. Например, в соответствии с подпунктом 13 пункта 13 Положения о капитане морского порта капитан порта вправе принять решение об отказе в выдаче разрешения на выход судна из морского порта в случае неуплаты установленных портовых сборов.

Пример 3. Контрольная деятельность жилищных инспекций

Перечень органов, участвующих в осуществлении государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, соответствием жилых домов, многоквартирных домов требованиям энергетической эффективности и тре-

бованиям их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также за соответствие жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям (далее – контроль в сфере ЖКХ), а также компетенции данных органов, определены в статье 20 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Согласно части 1 данной статьи к сфере ведения федеральных органов исполнительной власти относится принятие нормативных правовых актов, определяющих порядок контроля в сфере ЖКХ, методическое обеспечение и контроль за исполнением нормативных правовых актов органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих функции контроля в сфере ЖКХ.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. № 40 уполномоченным органом в сфере ЖКХ является Минрегион России. Однако среди полномочий данного органа, закрепленных в Положении, указано только полномочие по установлению порядка осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля в сфере ЖКХ (пункты 5.2 и 6.5 Положения).

Полномочия по методическому обеспечению и контролю за исполнением нормативных правовых актов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими функции контроля в сфере ЖКХ, в Положении о Минрегионе России отсутствуют.

В соответствии с частью 2 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что государственный контроль в сфере ЖКХ осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.

В настоящее время продолжает действовать постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации». В соответствии с данным актом система органов государственной жилищной инспекции состоит из Главной Российской Федерации²⁹. На момент принятия постановления

²⁸ Приказ Минтранса России от 19 декабря 2006 г. № 156 «Об утверждении Положения о капитане морского порта», источник публикации: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 5 февраля. № 6.

²⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Фе-

Правительства Российской Федерации № 1086 Главная государственная жилищная инспекция была образована в Министерстве строительства Российской Федерации (приказ Минстроя России от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции»)³⁰. Однако в 1997 г. Министерство строительства Российской Федерации было упразднено. Его функции переданы иным федеральным органам исполнительной власти, правопреемство Главной государственной жилищной инспекции до настоящего времени неясно. Главная государственная жилищная инспекция не указана и в структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»³¹.

На уровне регионов жилищные инспекции в полном объеме продолжают осуществлять свои функции. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации государственные жилищные инспекции обладают статусом органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем есть отдельные исключения, когда контрольные функции выполняются не органами власти, а государственными учреждениями. Так, в соответствии с пунктом 1.2 Положения о Государственной жилищной инспекции Республики Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 8 октября 1999 г. № 535, Государственная жилищная инспекция Республики Саха (Якутия) является государственным учреждением.

Также отдельными полномочиями по осуществлению контроля в сфере ЖКХ наделены органы местного самоуправления. В соответствии со статьей 14 Жилищного кодекса Российской Федерации к числу полномочий органов местного самоуправления отнесено осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и

техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

В целях реализации данной нормы подразделения местных администраций наделяются полномочиями по осуществлению указанного выше контроля. В качестве примеров можно привести Отдел муниципального жилищного фонда Мэрии г. Кызыла (пункт 2.6 Положения, утвержденного распоряжением Мэрии г. Кызыла от 17 мая 2010 г. № 485-р), жилищную комиссию при Администрации муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» (пункт 2.10 Положения, утвержденного постановлением Администрации муниципального района «Алексеевский район и город Алексеевка» Белгородской области от 11 января 2010 г. № 2).

Однако существует практика создания таких организаций в форме муниципальных учреждений. Несмотря на их статус (организационно-правовую форму), на них возлагается в том числе и ряд контрольно-надзорных полномочий.

Примеры таких учреждений приведены в таблице 1.

Пример 4. Федеральный пробирный надзор

В соответствии с частью 2 статьи 13 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» федеральный пробирный надзор включает шесть видов экспертиз, государственную сертификацию драгоценных металлов и камней, специальный учет организаций, осуществляющих операции с данными объектами, а также два вида контроля:

- 1) постоянный государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и участием драгоценных металлов и драгоценных камней в организациях, определяемых Правительством РФ;
- 2) периодический государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней во всех организациях и у всех индивидуальных предпринимателей, осуществляющих указанную деятельность.

Согласно приказу Минфина РФ от 11 января 2009 г. № 1н федеральный пробирный надзор осуществляется Российской государственной пробирной палатой при Министерстве Финансов Российской Федерации через государственные инспекции прокурорского надзора.

³⁰ Федералии. 1994. 3 октября. № 23. Ст. 2566.

³¹ Приказ Минстроя России от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции», документ опубликован не был.

Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», источник публикации: Российская газета. 2004. 22 мая. № 106; Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. 24 мая. № 21. Ст. 2023.

Таблица 1. Случаи осуществления контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства муниципальными учреждениями

№ п/п	Наименование	Нормативно-правовое основание	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
1	Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству	Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения “Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству”»	Учреждение осуществляет контроль за: <ul style="list-style-type: none"> использованием и сохранностью жилищного фонда, общего имущества многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования «Город Курск», их соответствие установленным санитарным и техническим нормам и правилам, а также иным требованиям действующего законодательства независимо от выбранного способа управления; содержанием объектов внешнего благоустройства и мест захоронения, озеленения и уличным освещением на территории г. Курска; сбором и вывозом твердых и жидких бытовых отходов; исполнением Правил благоустройства, содержания и использования придомовой территории в г. Курске
2	Жилищная инспекция г. Протвино	Постановление Главы г. Протвино Московской области от 6 июня 2001 г. № 229 «О создании муниципального учреждения “Жилищная инспекция города Протвино”»	Учреждение осуществляет контроль за: <ul style="list-style-type: none"> надлежащим использованием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения и прилегающих территорий; санитарным и противопожарным состоянием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в части, согласованной с ЦГСЭН и ОГПС № 88; осуществлением мероприятий по благоустройству территории города;

			<ul style="list-style-type: none"> исполнением мероприятий по энергосбережению в муниципальном жилищном фонде и на объектах социально-культурного и коммунально-бытового назначения; соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (тепло-, электро-, водо-, газоснабжения и т.д.)
3	Муниципальная инспекция муниципального учреждения «Управление жилищно-коммунального хозяйства города Ишима»	Решение Ишимской городской Думы от 25 февраля 2010 г. № 360 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Ишима»	Учреждение осуществляет контроль за: <ul style="list-style-type: none"> принятием мер по уборке снега, наледи с улиц, тротуаров, крыш домов; содержанием и соблюдением правил благоустройства территорий общего пользования, зон отдыха, дорог (бордюров, ограждений, указателей, дорог, тротуаров); содержанием детских площадок, игровых приспособлений, павильонов, киосков, а также скамеек, урн; состоянием в закрытом виде люков смотровых колодцев и камер на подземных инженерных сооружениях и коммуникациях; содержанием газонов, цветников, зеленых насаждений; выгулом собак и иных домашних животных в местах, специально отведенных, а также соблюдением владельцами домашних животных обязанностей по их содержанию; качественным и своевременным восстановлением благоустройства территории после окончания строительных или земляных работ; своевременным принятием эксплуатирующей организацией мер к устранению последствий аварий, повлекших нарушение благоустройства; содержанием территорий, прилегающих к надворным уборным, помойницам, выгребным ямам организациями, обслуживающими данные объекты;

№ п/п	Наименование	Нормативно-правовое основание	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
			<ul style="list-style-type: none"> • принятием мер по недопущению бесконтрольного доступа в подвалы, техподполья, чердаки и другие подсобные помещения; • содержанием фасадов домов, малых архитектурных форм, остановок общественного транспорта и других объектов благоустройства; • состоянием фонарей уличного, внутриквартального освещения, содержанием их в исправном состоянии; • выпасом сельскохозяйственных животных и птицы в черте города вне мест, установленных для этого
30	Муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Калининграда»	Постановление Мэра г. Калининграда от 27 марта 2007 г. № 631 «О создании муниципального учреждения “Административно-техническая инспекция города Калининграда”»	<p>Учреждение осуществляет контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • соблюдением чистоты и порядка на территории г. Калининграда; • внешним состоянием в соответствии с паспортами фасадов; • соблюдением норм и правил по содержанию и охране зеленых насаждений; • содержанием и своевременным ремонтом дорожных покрытий, тротуаров, бордюров, ограждений, пандусов, других дорожных сооружений, остановочных павильонов; • сроками и соответсвии проекту производства работ по прокладке, переустройству и ремонту подземных (наземных) инженерно-коммуникационных систем, реконструкции и ремонту зданий, инженерных сооружений, транспортных магистралей, дорог в части благоустройства; • состоянием строительных площадок и прилегающих к ним территорий; • состоянием подъездных дорог к строительным площадкам;

31			<ul style="list-style-type: none"> • самовольной установкой гаражей, складских помещений, бытовок и др.; • эксплуатацией объектов внешней рекламы и информации; • техническим состоянием дорожных знаков, светофоров, указателей; • своевременным вывозом твердых бытовых отходов с контейнерных площадок; • соблюдением норм и правил по содержанию наружного освещения; • недопущением выноса грязи со строительных площадок на дороги города; • своевременной уборкой закрепленных территорий от мусора, снега и льда, ликвидацией скопления дождевых и талых вод, технических и технологических загрязнений, удалением снежно-ледяных наростов с карнизов крыш; • обустройством и уборкой пляжей; • устройством твердого покрытия рынков города, торговых мест и своевременной их уборкой; • содержанием территорий кладбищ; • содержанием фонтанов в весенне-летний период и их своевременным ремонтом
----	--	--	--

При этом в соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 апреля 1999 г. № 371 государственный контроль за качеством сортировки и оценки драгоценных камней помимо Российской государственной пробирной палаты при Министерстве финансов Российской Федерации также осуществляется Гохран России.

Следует отметить, что перечень организаций, в отношении которых осуществляется постоянный государственный контроль, в нарушение закона утвержден не Правительством РФ, а Минфином России. Согласно приказу Минфина России от 28 июля 1999 г. № 201 Гохран России осуществляет государственный контроль на стадии первичной классификации, а также в процессе сортировки и оценки драгоценных камней в трех добывающих организациях.

Этим же приказом установлено, что Российская государственная пробирная палата осуществляет постоянный государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней в 22 организациях.

Пример 5. Ветеринарный надзор

Согласно части 2 статьи 5 Закона о ветеринарии система государственной ветеринарной службы РФ включает два компонента: федеральный и региональный. Базовым элементом федерального компонента ветеринарной службы является Россельхознадзор и подведомственные ему организации.

В области ветеринарии в число подведомственных Россельхознадзора организаций входят научно-исследовательские институты и межобластные (межрегиональные) лаборатории. Данные учреждения не осуществляют проверки деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц: проводят исключительно экспертизы. Контрольно-надзорная деятельность осуществляется только сотрудниками территориальных учреждений Россельхознадзора.

Региональный компонент ветеринарной службы включает уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения. Как правило, систему ветеринарного надзора субъекта РФ возглавляет специализированный орган исполнительной власти. Однако есть исключения, когда вместо органа исполнительной власти действует государственное учреждение. В качестве примера можно привести Республи-

канское государственное учреждение «Ветеринарное управление Кабардино-Балкарской Республики».

На нижнем уровне региональной системы ветеринарного надзора действуют государственные учреждения субъектов, называемыеся, как правило, районными (городскими) станциями по борьбе с болезнями животных (далее – СББЖ). В компетенцию данных учреждений включены такие функции, наделение которых нежелательно и даже неправомерно.

В качестве примера рассмотрим правовой статус таких государственных учреждений Смоленской области. Согласно Уставу смоленского областного государственного учреждения ветеринарии «Холм-Жирковская станция по борьбе с болезнями животных»³² станция исполняет следующие функции:

- 1) разрешительные (вместе с проведением необходимых экспертиз);
- выдает в установленном порядке ветеринарные свидетельства (справки) о ветеринарно-санитарном состоянии животноводческих грузов, а также заключения о причинах падежа и гибели животных;
- проводит ветеринарно-санитарную экспертизу продукции животноводства и растениеводства и выдает заключения, удостоверяющие ее соответствие требованиям ветеринарных правил и норм;
- 2) контрольно-надзорные (включая наложение санкций):
 - контролирует соблюдение ветеринарного законодательства Российской Федерации и осуществляет государственный ветеринарный и ветеринарно-санитарный надзор на территории Холм-Жирковского района;
 - осуществляет меры по пресечению нарушений ветеринарного законодательства Российской Федерации и применение соответствующих санкций;
- 3) коммерческие (т.е. занимается предпринимательской деятельностью):
 - осуществляет в соответствии с федеральными и областными нормативными правовыми актами оказание платных ветеринарных услуг.

³² Распоряжение Администрации Смоленской области от 30 декабря 2003 г. № 821-р/адм «О создании смоленского областного государственного учреждения ветеринарии «Холм-Жирковская станция по борьбе с болезнями животных»».

По данным, размещенным на интернет-сайте Государственной ветеринарной службы Забайкальского края, можно оценить объем работы станций по борьбе с болезнями животных³³.

По результатам 1-го полугодия 2010 г. было проведено 242 из 286 запланированных.

Больше всего проверок проведено КГУ «Могоитуйская СБЖ» – 26 проверок при 25 запланированных, КГУ «Хилокская СБЖ» – 23 проверки из 24 запланированных и КГУ «Приаргунская СБЖ» – 16 проверок из 22 запланированных.

Наибольшее число выданных предписаний зарегистрировано в КГУ «Забайкальская СБЖ» – 8, КГУ «Шилкинская СБЖ» – 6, и КГУ «Дульдургинская СБЖ» – 5.

Всего было наложено штрафов на сумму 39 тыс. рублей, взыскано – на сумму 33 тыс. рублей.

Пример Государственной ветеринарной службы Забайкальского края является скорее исключением, чем правилом. Практически все остальные ветеринарные службы субъектов РФ не размещают сведений о результатах контрольно-надзорной деятельности в сети Интернет.

Таким образом, в настоящий момент деятельность государственных ветеринарных учреждений субъектов РФ нарушает сразу два положения законодательства. Во-первых, данные учреждения осуществляют контроль с возможностью наложения административных наказаний. Во-вторых, в нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции данные учреждения и осуществляют властные функции, и занимаются коммерческой деятельностью, причем являясь фактически монополистом.

Пример 6. Лесной контроль и надзор

Лесной контроль и надзор и государственный пожарный надзор в лесах занимает в ряду указанных случаев особое место. В отличие от вышеупомянутых видов контроля проведение проверок в рамках лесного контроля государственными учреждениями правомерно. Однако на практике имеют место случаи, когда такие государственные учреждения осуществляют не только контрольные функции, но хозяйственные функции в отношении лесов.

В качестве примера можно привести государственное учреждение Краснодарского края «Комитет по лесу». Согласно распоря-

жению Главы Администрации Краснодарского края от 16 октября 2007 г. № 897-р одной из основных функций учреждения является осуществление государственного лесного контроля и надзора.

Приказом Департамента лесного хозяйства Краснодарского края от 7 апреля 2010 г. № 259 был утвержден административный регламент проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного лесного контроля и надзора на территории лесного фонда Краснодарского края.

Согласно разделу I данного регламента проверки при осуществлении государственного лесного контроля и надзора на территории Краснодарского края проводятся специалистами отдела департамента лесного хозяйства Краснодарского края, ведающими вопросами государственного лесного контроля и надзора, специалистами государственного учреждения Краснодарского края «Комитет по лесу» и подведомственных ему территориальных структурных подразделений, ведающих вопросами государственного лесного контроля и надзора.

Общая численность специалистов лесного контроля Краснодарского края составляет 277 человек.

Все указанные лица обладают правами государственных лесных инспекторов, установленными Лесным кодексом РФ, в том числе:

- 1) пресекать и предотвращать нарушение лесного законодательства;
- 2) осуществлять проверки соблюдения лесного законодательства;
- 3) составлять по результатам проверок акты и предоставлять их для ознакомления гражданам, юридическим лицам, осуществляющим использование лесных участков;

4) давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений лесного законодательства и контролировать исполнение указанных предписаний в установленные сроки.

На основании КоалРФ должностные лица данного учреждения осуществляют составление протоколов об административных нарушениях. В связи с этим Департамент лесного хозяйства Краснодарского края утвердил перечень должностных лиц государственного учреждения Краснодарского края «Комитет по лесу», уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. К ним отнесены:

³³ <http://www.gosvet-e-zab.ru/information/?mid=5512>

- руководитель, заместитель руководителя ГУ КК «Комитет по лесу»;
 - начальник, заместитель начальника отдела по осуществлению государственного лесного контроля, надзора, охраны и защиты леса ГУ КК «Комитет по лесу»;
 - старший государственный инспектор по охране леса, государственный инспектор по охране леса 1-й категории отдела по осуществлению государственного лесного контроля, надзора, охраны и защиты леса ГУ КК «Комитет по лесу»;
 - директор, заместитель директора филиала ГУ КК «Комитет по лесу»;
 - лесничий, участковый лесничий филиала ГУ КК «Комитет по лесу», участник лесничества.
- Составленные указанными лицами протоколы об административных правонарушениях направляются на рассмотрение в Департамент лесного хозяйства края.
- Однако наряду с контрольно-надзорной деятельностью данное учреждение осуществляет и хозяйственную функцию, включая коммерческую деятельность. Согласно распоряжению Главы Администрации Краснодарского края от 16 октября 2007 г. № 897-р «Комитет по лесу» осуществляет:
- 1) организацию сбора информации для ведения государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории Краснодарского края;
 - 2) участие в разработке лесных планов, лесохозяйственных регламентов;
 - 3) заключение договоров купли-продажи лесных насаждений и договоров аренды лесных участков;
 - 4) подготовку мероприятий по использованию лесов, их охране, защите (за исключением лесопатологического мониторинга).

Пример 7. Государственный пожарный надзор

В соответствии со статьей 6 Закона о пожарной безопасности и пунктом 4 пункта 3 Положения о государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 820, в числе органов государственного пожарного надзора указаны структурные подразделения специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных

- образованиях, особо важных и режимных организациях. Такие подразделения действуют в форме государственных учреждений.
- Всего таких учреждений в государственном пожарном надзоре 24 отдела и 24 отделения, согласно письму заместителя главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору (от 1 октября 2010 г. № 19-5-2-4998).

За период 2009 г. и 1-е полугодие 2010 г. органами государственного пожарного надзора специальных подразделений в закрытых администраственно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях проведено 2996 плановых проверок со-

блодения требований пожарной безопасности и 4567 внеплановых выездных и документарных проверок, в том числе 2767 проверок по контролю за исполнением предписаний государственного пожарного надзора, 38 проверок по фактам поступления в органы государственного пожарного надзора информации об угрозе причинения вреда жизни, здоровью граждан, 253 проверки во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Пример 8. Контроль в области охраны окружающей среды на особо охраняемых природных территориях

(государственные природные заповедники и национальные парки)

Согласно статье 3 Закона об особо охраняемых природных территориях государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляется Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;

- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Согласно письму Минприроды России от 13 октября 2010 г. № 08-31/164447 в настоящее время в ведении данного Министерства находится 137 федеральных государственных учреждений — 97 природных заповедников и 40 национальных парков.

Статья 33 Закона об особо охраняемых природных территориях предусматривает особенности охраны природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков.

Так, охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природоохранных учреждений. Директора государственных природных заповедников и национальных парков и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их заместителями по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков.

Статья 34 Закона об особо охраняемых природных территориях устанавливает в том числе следующие права работников государственных природных заповедников и национальных парков, являющихся государственными инспекторами по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков:

- проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;
- проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на территориях охранных зон, прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков;
- направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности;
- изымать у нарушителей законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях продукцию

и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также соответствующие документы;

- производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон лосмотр транспортных средств, личных вещей;
- бесприятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон, для проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Главным государственным инспекторам и их заместителям по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков также предоставляется право:

- запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон;
- налагать административные взыскания за нарушения законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;
- предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон в результате нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков;
- в случаях, предусмотренных законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в правоохранительные органы.

При этом согласно части 3 статьи 34 Закона об особо охраняемых территориях государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков пользуются также всеми правами должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор (государственных лесных инспекторов), и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

По данным Минприроды России, по результатам проведенных мероприятий по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков в 2009 г. было составлено

8969 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.39 КоАП РФ. Всего с нарушителей в 2009 г. взыскано 6253 тыс. рублей административных штрафов, а также 3831 тыс. рублей по предъявленным искам о возмещении ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам.

Таким образом, государственные учреждения, государственные природные заповедники и национальные парки объединяют в себе три вида государственного контроля (государственный лесной контроль, контроль в области охраны окружающей среды, а также контрольные функции, связанные с охраной природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков).

Пример 9. Государственный семенной контроль в отношении семян лесных растений

В соответствии с приказом Рослесхоза от 25 июня 1999 г. № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации» государственное учреждение «Научно-производственный центр лесного семеноводства» (Центрлессем) совместно с зональными лесосеменными станциями организуют и проводят контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации, государственных стандартов и иных нормативных документов в области семеноводства лесных растений (семенной контроль) физическими и юридическими лицами, осуществляющими деятельность по производству, заготовке, обработке, хранению, реализации, транспортировке и использованию семян лесных растений независимо от их организационно-правовых форм, форм собственности и ведомственной подчиненности на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3.1 Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации сотрудники зональных лесосеменных станций, Центрлессема имеют право:

- запрашивать и получать от юридических и физических лиц информацию, необходимую для проведения семенного контроля;
- контролировать соблюдение технологий и установленных правил при производстве, заготовке, обработке, хранении, реализации, транспортировке и использовании семян лесных

растений, создании и использовании лесных селекционно-семеноводческих объектов;

- давать юридическим и физическим лицам обязательные к исполнению указания (предписания) по устранению нарушений законодательства Российской Федерации, государственных стандартов и иных нормативных документов в области семеноводства лесных растений;

- приостанавливать использование мест заготовки, объектов переработки и хранения шишек, плодов и семян лесных растений до устранения выявленных нарушений;
- запрещать высып и оборот партий семян лесных растений, принадлежащих физическим и юридическим лицам, при их несоответствии требованиям законодательства Российской Федерации, государственных стандартов и иных нормативных документов в области семеноводства лесных растений, а также не прошедших проверку посевных качеств и не пригодных для использования в данных лесорастительных условиях.

Как следует из отчетов, размещенных на сайте «Центра защиты леса Ленинградской области» – филиала ФГУ «Российский центр защиты леса»³⁴, предметом контроля являются посевные качества семян. Однако, несмотря на то что в рамках данного вида контроля проверяются требования не безопасности, а качества, данный вид контроля должен быть сохранен.

В соответствии со статьей 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда (те, подавляющая часть лесов России) находятся в федеральной собственности. Полномочия по организации использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов являются полномочиями Российской Федерации, которые переданы для осуществления субъектам Российской Федерации.

В соответствии со статьями 12 и 13 Федерального закона от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве» государственное управление в области семеноводства осуществляют федеральный орган управления лесным хозяйством. Таким образом, лесное семеноводство находится в ведении Федерации.

Следовательно, вся деятельность по воспроизводству лесов в России находится в сфере ведения государства. Ее осуществляют

³⁴ http://www.czlspb.ru/results/results_year/results_lesnoy_semennoy_control/

государственные предприятия и учреждения. Нетрудоизменные коммерческие организации могут «вести бизнес» в данной сфере, выполняя работы на основании государственных контрактов.

Что касается передачи полномочий по осуществлению данного вида контроля субъектам Российской Федерации, то было бы вполне логичным аккумулировать все полномочия по воспроизведению на одном уровне власти — на уровне Федерального агентства по лесному хозяйству.

Пример 10. Контроль за выполнением технических условий

при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями

Управление автомобильными дорогами в России осуществляется специальными учреждениями. Все федеральные автодороги страны распределены между различными ФГУ Упрдор (всего 36). Они осуществляют полномочия балансодержателя и собственника автодорог.

Основные функции Упрдор состоят в управлении имуществом и предоставлении государственных услуг относительно автодорог, находящихся в сфере их компетенции, например, в рамках полноценного собственника посредством размещения государственного заказа проводится отбор организаций для строительства, реконструкции, ремонта и содержания автодорог.

В качестве государственного заказчика Упрдор имеет не ограниченные права по проверке соблюдения условий государственного контракта, в том числе по проведению систематического наблюдения за состоянием дорог.

В качестве собственника Упрдор регулирует имущественные вопросы, связанные с пересечением автодорог разных форм собственности (например, построение развязки между федеральной и региональной автодорогами).

В рамках предоставления государственных услуг Упрдор осуществляет согласование размещения объектов дорожного сервиса в пределах отвода полос федеральных автодорог и контроль за соблюдением этих условий.

Фактически Упрдоры выполняют функции территориальных органов Росимущество, Ространснадзора и Ростехнадзора в части автодорог, а именно:

- представляют государственные услуги (например, согласование размещения объектов дорожного сервиса);

• исполняют государственные функции по контролю за предоставлением государственных услуг (например, контроль за реальным размещением объектов дорожного сервиса);

• исполняют функции балансодержателя имущества (например, по согласованию пересечения дорог разных форм собственностей);

• исполняют хозяйствующие функции по строительству и содержанию дорог и придорожной полосы, осуществляемые посредством размещения государственного заказа и контроля в рамках государственных контрактов за состоянием дорог и придорожной полосы.

Однако такое разделение является достаточно размытым. Например, создание объекта придорожного сервиса может осуществляться как в рамках госзаказа на создание объекта сервиса, так и в форме государственной услуги по получению разрешения на создание объекта сервиса в придорожной полосе.

В соответствии с пунктом 8 статьи 26 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»

строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенные для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги. Это согласие должно содержать технические требования и условия, подлежащие обязательному исполнению лицами, осуществляющими строительство, реконструкцию в границах придорожных полос автомобильной дороги таких объектов, установку рекламных конструкций, информационных щитов и указателей.

В соответствии с пунктом 4 Правил установления и использования придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования, утвержденных постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1998 г. № 1420, контроль за размещением в пределах придорожных полос объектов и соблюдением требований настоящих Правил осуществляют специально уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Федеральное дорожное агентство и уполномоченные им органы, на которые возложено управление федеральными автомобильными дорогами общего пользования (далее именуются — органы

управления федеральными автомобильными дорогами), а также органы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 1731-р был утвержден перечень федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росавтодора. Росавтодор, утверждая уставы данных учреждений, передал значительную часть своих функций по управлению федеральными автодорогами указанным организациям.

Среди прочих функций Росавтодор уполномочил ФГУ «Управления автомагистралей» и ФГУ «Управления федеральных автомобильных дорог» на осуществление выдачи соответствующих разрешений и технических условий, согласование производства работ по строительству объектов дорожного сервиса в соответствии с планами строительства и генеральными схемами размещения, а также осуществление контроля за выполнением этих технических условий (например, пункты 3.3.8 Устава ФГУ «ФУАД Черноземье», Устава ФГУ «Федеральное управление автомобильных дорог "Байкал»).

Одновременно с этим данные учреждения обладают правом осуществлять предпринимательскую деятельность путем оказания на договорной основе юридическим и физическим лицам услуги по инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса и иных сооружений в полосе отвода и придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования федерального значения или объектов, находящихся вне этих полос, но требующих для эксплуатации специального доступа к ним (подъездов, съездов, примыканий, площадок для стоянки автомобилей), включая разработку проектно-сметной документации для размещения объектов дорожного сервиса и иных сооружений в полосе отвода и придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования федерального значения: инженерно-техническое обеспечение конструкций наружной рекламы, расположенныхных в полосе отвода и придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования федерального значения.

В последнее время в указанной сфере произошли организационные изменения, частично решавшие обозначенные проблемы. Согласно письму Минтранса России от 31 января 2011 г. № СА 11/880 Росавтодор вначале приостановил заключение договоров и осуществление учреждениями инженерно-технического сопровождения (письмо Росавтодора от 11 марта 2010 г. № 01-28/2243), а затем

запретил взимание платы за данные услуги (письмо Росавтодора от 31 марта 2010 г. № 01-28/3222). Таким образом, в настоящее время проблема совмещения функций по осуществлению контроля за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе и осуществление хозяйственных функций федеральными государственными учреждениями решена. При этом следует отметить, что для окончательного запрета ФГУ Управления осуществлять контроль за выполнением технических условий производства работ по строительству объектов дорожного сервиса необходимо внесение изменений в уставы федеральных государственных учреждений управления дорог.

В разделе настоящего исследования, посвященного обзору правоприменительной практики, проанализированы конкретные судебные споры, рассмотренные судами до организационных изменений в деятельности управлений дорог в связи с осуществлением последними данного вида контроля.

III. Обзор правоприменительной практики осуществления функций государственного контроля (надзора), муниципальными подведомственными государственными и муниципальными учреждениями

При этом под хозяйствующими субъектами в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции понимаются индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также не-коммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход³⁵.

3. Норма статьи 2 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляется уполномоченными органами государственной власти (федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации),

уполномоченными органами местного самоуправления.

В настоящем обзоре представлены принятые решения компетентных органов по результатам рассмотрения споров о допустимости осуществления функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными учреждениями на основании действующего законодательства Российской Федерации. Продализированные ниже решения принимались судами (арбитражными судами, а также Верховным Судом Российской Федерации), Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, а также органами прокуратуры.

Анализируя правоприменительную практику в целом по указанному вопросу, следует отметить, что практика в настоящее время склоняется в сторону невозможности осуществления функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными государственными и муниципальными учреждениями, о чем свидетельствует большинство изученных решений. Такая позиция объясняется запретами, заложенными уже сейчас в действующем законодательстве, на осуществление функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными учреждениями. В первую очередь речь идет о следующих нормах законодательства:

1. Общие нормы Закона о защите конкуренции.
2. Норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции о неполностях наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено нормами специальных федеральных законов.

³⁵ Если толковать данное законодательное определение в узком смысле, то государственные (муниципальные) учреждения, имеющие разрешение на внебюджетную деятельность, в качестве источников формирования и направления использования внебюджетных средств являются хозяйствующими субъектами в смысле положений Закона о защите конкуренции. В широком смысле хозяйствующими субъектами являются все виды учреждений, оказывающих платные услуги, даже если все доходы от таких услуг поступают в соответствующий бюджет. В целом суды придерживаются широкого понимания хозяйствующих субъектов.

ции. Например, статья 5 Закона о ветеринарии предусматривает, что система государственной ветеринарной службы Российской Федерации включает помимо органов исполнительной власти подведомственные им учреждения.

Ниже приведен обзор правоприменительной практики по отдельным блокам вопросов.

Осуществление функций по контролю административно-техническими инспекциями, являющимися муниципальными учреждениями

Как уже указывалось в других разделах настоящего исследования, во многих муниципальных образованиях созданы муниципальные учреждения, уполномоченные осуществлять контроль за благоустройством города. Изученная правоприменительная практика признает такое делегирование полномочий незаконным.

Так, постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 апреля 2010 г. № Ф09-2537/10-С1 по делу № А34-3442/2009 признало незаконным ряд нормативных правовых актов Курганской городской Думы, наделивших муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Кургана» (далее – учреждение) контрольно-надзорными полномочиями.

По поручению прокуратуры Курганской области Федеральной антимонопольной службой по Курганской области (далее – управление) проведена проверка, по результатам которой в соответствии с приказом от 9 апреля 2009 г. № 49 в отношении Курганской городской Думы возбуждено дело по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства управление пришло к выводу о том, что учреждение осуществляет деятельность, приносящую ему доход, и в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом. При этом управлением установлено, что Курганской городской Думой принят ряд нормативных правовых актов, которыми учреждение наделено функциями и полномочиями органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорными функциями.

По итогам рассмотрения дела антимонопольным органом вынесено решение от 14 мая 2009 г. № 29, которым в действиях Курганской городской Думы установлено нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управлением в адрес Курганской городской Думы вынесено предписание от 14 мая 2009 г. № 29, которым ей необходимо внести изменения в нормативные акты, исключающие наделение учреждения контролирующими и разрешительными функциями органов местного самоуправления.

Не согласившись с указанным решением и предписанием управления, Курганская городская Дума обратилась в арбитражный суд с соответствующим заявлением.

Суд кассационной инстанции пришел к следующему выводу. В соответствии с пунктами 1.5, 12.1.3, 12.1.17, 12.2.2 Правил благоустройства, организации уборки и обеспечения чистоты и порядка в г. Кургане, утвержденных решением Курганской городской Думы от 21 января 2004 г. № 4, учреждение обладает полномочиями по контролю за выполнением требований данных Правил, координацией сроков производства работ и восстановления благоустройства, также учреждение вправе давать соответствующие указания при производстве земляных работ, т.е. оно наделено разрешительными и контролирующими функциями в сфере благоустройства.

В силу пунктов 2.1, 2.2, 4.1 Положения о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения в г. Кургане, утвержденного решением Думы от 22 марта 2006 г. № 66, учреждение осуществляет контроль за переводом помещений в нежилые или жилые, а также за оформлением перевода жилых помещений в нежилой фонд и нежилых помещений в жилой фонд.

На основании пунктов 2.1, 2.2, 4.1 Положения о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилых помещений в г. Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы 1 июня 2005 г. № 110, и пункта 1 статьи 5 Положения о согласовании перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений в г. Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 18 апреля 2007 г. № 101, на учреждение возложены функции по контролю за оформлением согласования переустройства и (или) перепланировки жилых помещений и надлежащим исполнением производства переустройства и (или) перепланировки, а также по контролю за надлежащим исполнением производства перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений.

Кроме того, пункты 3.6, 4.1 Порядка оформления разрешений на переопределение нежилых помещений (зданий), перестройки специализации магазинов в г. Кургане, утвержденного решением Кур-

гансской городской Думы от 20 октября 2004 г. № 167, учреждением осуществляется контроль за производством перепрофилирования нежилых помещений (зданий), перспециализации магазинов.

Поскольку названными нормативными актами, принятыми Курганской городской Думой, учреждение наделено контролирующими функциями в сферах, отнесенных действующим законодательством к компетенции органов местного самоуправления, то вывод управления о том, что данные нормативные акты противоречат части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, является обоснованным.

Кроме того, кассационная инстанция посчитала ошибочным вывод нижестоящих судов о том, что учреждение не является хозяйствующим субъектом в связи с тем, что доходы, полученные им от разрешенной в соответствии с его Уставом деятельности, поступают в бюджет города.

Статьей 120 ГК РФ определено, что учреждение – это некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управлеченческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Некоммерческие организации, включая бюджетные учреждения, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы (пункт 3 статьи 50 ГК РФ).

Из материалов дела следует, что учреждением осуществляется деятельность, приносящая ему доход. При таких обстоятельствах не было оснований для признания недействительным решения антимонопольного органа.

Надзорная деятельность органов прокуратуры также приводит к выявлению подобных случаев в иных регионах Российской Федерации. Так, органами прокуратуры выявлено, что в Краснодарском крае полномочиями по осуществлению муниципального контроля были необоснованно наделены муниципальные учреждения «Градостроительная инспекция города Краснодара», «Земельная инспекция города Сочи». Аналогичные нарушения допущены в г. Новороссийске при создании муниципальных учреждений «Управление имущественных и земельных отношений», «Управление архитектуры и градостроительства», «Административно-техническое управление». По всем выявленным нарушениям прокурорами принятые меры к отмене указанных нормативных правовых актов либо к их приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Также в г. Белгороде по инициативе городской прокуратуры ликвидировано муниципальное учреждение «Инспекция по контролю за градостроительной деятельностью». Прокуратура в своем протесте указывала на несоблюдение городскими властями федерального законодательства. Инспекция являлась муниципальным учреждением и по своему статусу не имела права выполнять функции, которые на нее были возложены администрацией. Мэрия согласилась с доводами прокуратуры и на очередной сессии городского совета выступила с предложением ликвидировать МУ «Инспекция по контролю за градостроительной деятельностью на территории города Белгорода»³⁶.

Осуществление функций по контролю государственными учреждениями в сфере охраны окружающей среды

На примере Оренбургской области Верховный Суд Российской Федерации подтвердил неправомерность передачи контрольно-надзорных полномочий государственным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в сфере охраны окружающей среды.

Согласно определению СК по гражданским делам Верховного

Суда РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-8 первый заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о при-

знании недействительным и не подлежащим применению «Перечень должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области», утвержденный постановлением Правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. № 131-п,

составивший на то, что данный акт противоречит частям 2 и 4 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации, подпунктам 3, 4, 7 «Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 801, пунктом 3 статьи 2, части 1 статьи 5 Закона № 294-ФЗ. В соответствии с Перечнем должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области, такой контроль проводят должностные лица госу-

³⁶ <http://www.bel.ru/news/belgorod/2009/12/17/42944.html>

дарственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области».

Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ. Государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не является органом исполнительной власти Оренбургской области, и его сотрудники не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что заявление прокурора должно быть удовлетворено.

Признавая недействующим оспариваемый нормативный правовой акт, суд исходил из вывода, что он противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, а именно статье 65 Закона об охране окружающей среды, статье 36 Водного кодекса Российской Федерации, пункту 3 статьи 2 Закона № 294-ФЗ, согласно которым региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не входит в систему органов исполнительной власти области, то сотрудники данного учреждения не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

Довод кассационной жалобы о праве Правительства Оренбургской области на осуществление оспариваемого нормативного правового регулирования на основании части 5 статьи 65 Закона об охране окружающей среды, пункта 13 статьи 25, части 4 статьи 36 ВК РФ, части 1 статьи 5 Закона № 294-ФЗ признан несостоятельным. Право субъекта Российской Федерации на собственное нормотворчество влечет за собой обязанность субъекта соблюдать конституционные требования о согласованности правовых норм в системе действующего законодательства. Статьей 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации» установлен принцип верховенства федерального законодательства, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.

Аналогичное решение Верховный Суд РФ принял в части организации контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе в Оренбургской области.

Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-10, признавая недействующим и не подлежащим применению указ Губернатора Оренбургской области от 6 февраля 2007 г. № 15-Ук «Об осуществлении полномочий в области экологической экспертизы», исходило из вывода о том, что оспариваемый акт противоречит положениям Федеральных законов от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и Закона № 294-ФЗ, поскольку наделяет полномочиями в области экологической экспертизы государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды», которое не входит в систему органов исполнительной власти Оренбургской области.

Практика возложения функций по осуществлению государственного экологического контроля в Оренбургской области на государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» также была пресечена определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-11. Признавая недействующим и не подлежащим применению «Перечень должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль в Оренбургской области», утвержденный постановлением Администрации области от 20 мая 2003 г. № 91-П, суд исходил из вывода о том, что данный акт противоречит статьям 6 и 65 Закона об охране окружающей среды и статьи 35 Закона об особых охраняемых природных территориях в части, допускающей возможность уполномочивать должностных лиц учреждений, не входящих в систему органов исполнительной власти Оренбургской области, на осуществление регионального государственного экологического контроля.

Осуществление функций по контролю государственными учреждениями в сфере лесного контроля

В соответствии с частью 2.1 статьи 96 Лесного кодекса Российской Федерации, государственный лесной контроль и надзор могут осуществлять государственные учреждения, подведомственные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов (часть 2.1 введена Федеральным законом от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ). Аналогичная норма содержится в абзаце 2 пункта 3 Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 2007 г. № 394 (абзац введен постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2010 г. № 183).

Таким образом, суды при принятии решений руководствуются данными нормами, признавая правомерность осуществления лесного контроля учреждениями, несмотря на нормы Закона № 294-ФЗ. Кроме того, решения в пользу возможности осуществления лесного контроля государственными учреждениями принимались также еще до принятия поправок в Лесной кодекс РФ и Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора.

Так, как следует из постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 15 февраля 2010 г. № Ф07-49/2010 по делу № А26-6422/2008 общество с ограниченной ответственностью «Карелфинлес» обратилось в суд с заявлением о признании незаконными действий должностного лица государственного учреждения Республики Карелия «Питкярантское центральное лесничество» по вынесению распоряжения от 15 октября 2008 г. № 6Р «О проведении внеплановой проверки соблюдений требований лесного законодательства ООО “Карелфинлес” при использовании лесов в целях заготовки древесины», а также о признании незаконного распоряжения недействительным.

Как следует из материалов дела, должностными лицами учреждения 13 октября 2008 г. проведен осмотр делянки 1 в квартале 7 выделе 6 Салминского лесничества, где ООО «Карелфинлес» по лесорубочному билету от 28 декабря 2006 г. № 546 осуществляло

рубку деревьев. При патрулировании названного места рубки установлен факт вырубки обществом не подлежащих рубке деревьев, что зафиксировано в акте осмотра от 13 октября 2008 г. № 39. Заместитель начальника учреждения Колобаев А.Е. составил служебную записку от 14 октября 2008 г. на имя начальника учреждения, в которой сообщил о выявленном нарушении.

Руководитель учреждения Бугрова Н.В. издала распоряжение от 15 октября 2008 г. № 6Р, которым старшему государственному лесному инспектору в лесничествах и лесопарках Республики Карелия, заместителю начальника учреждения Колобаеву А.Е. поручено проведение внеплановой проверки субъекта ООО «Карелфинлес» требований лесного законодательства.

Полагая наведенное распоряжение, а также действия должностного лица по его изъятию незаконными, общество обратилось в арбитражный суд. Суд отказал в удовлетворении такого заявления, признав действия государственного учреждения Республики Карелия «Питкярантское центральное лесничество» правомерными, сославшись на следующее.

В соответствии с Положением об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394 (далее – Положение о лесном контроле), указом Главы Республики Карелия от 31 декабря 2007 г. № 195 утверждено Положение о Министерстве лесного комплекса Республики Карелия, в соответствии с пунктом 4 которого органом, осуществляющим полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе по осуществлению государственного лесного контроля и надзора, установлено перечни должностных лиц, его осуществляющих, является указанное Министерство.

В силу пункта 3 названного Положения Министерство лесного комплекса Республики Карелия осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти Республики Карелия, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями.

Частью 1 статьи 23 Лесного кодекса Российской Федерации установлено, что основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизведения лесов являются лесничества и лесопарки.

Учреждение образовано на основании пункта 9 распоряжения Правительства Республики Карелия от 22 ноября 2007 г. № 417-р-П. Пунктом 12 названного распоряжения определено, что основной целью деятельности созданных государственных учреждений Республики Карелия является осуществление функций территориальных единиц управления в области использования, охраны, защите, воспроизводства лесов.

В соответствии с приказом Министерства лесного комплекса Республики Карелия от 14 апреля 2008 г. № 178 «О передаче полномочий по организации и контролю использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» в полномочия центральных лесничеств в том числе входит осуществление государственного лесного контроля и надзора, а также привлечение в установленном порядке арендаторов лесного фонда к административной ответственности за нарушение законодательства в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Аналогичный вывод содержится в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 11 сентября 2009 г. № А26-6421/2008.

Осуществление функций по контролю, а также функций, смежных с функциями по контролю, государственными учреждениями в сфере ветеринарного и фитосанитарного надзора

В сфере ветеринарного надзора, как уже указывалось выше, суды дезориентируются тем фактом, что в соответствии со статьей 5 Закона о ветеринарии система государственной ветеринарной службы Российской Федерации включает в том числе учреждения, подведомственные уполномоченным в области ветеринарии органам исполнительной власти.

Поэтому в данной сфере возможно принятие решений, допускающих осуществление государственного контроля учреждениями.

Так, согласно постановлению Федерального арбитражного суда Центрального округа от 18 мая 2010 г. по делу № А09-12906/2008 26 ноября 2008 г. на основании распоряжения исполняющего обязанности начальника государственного учреждения проведена внеплановая проверка индивидуального предпринимателя К.Н.А. (по адресу: г. Брянск, мкрн.нок «Полесский») по соблюдению ветеринарно-санитарных требований при реализации мороженой и соленой рыбы, по результатам которой должностным лицом

управления составлен протокол об административном правонарушении.

Постановлением от 27 ноября 2008 г. № 1949 предприниматель был привлечен к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 10.8 КоАП РФ, в виде штрафа в сумме 4000 рублей.

Полагая, что распоряжение и.о. начальника учреждения от 19 ноября 2008 г. исх. № 1166 Ш.Т.М. не соответствует требованиям законодательства и нарушает его права и интересы в сфере предпринимательской деятельности, предприниматель К.Н.А. оспорила его в суде.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд исходил из следующего. Согласно части 1 статьи 5 Закона о ветеринарии задачами Государственной ветеринарной службы, в частности, являются: обеспечение безопасности продуктов животноводства в ветеринарно-санитарном отношении; защита населения от болезней, общих для человека и животных.

Указанные задачи реализуются в том числе посредством проведения государственного ветеринарного надзора. Государственный ветеринарный надзор осуществляется должностными лицами, указанными в пункте 3 статьи 5 Закона о ветеринарии, а также другими лицами в порядке, определяемом Положением о государственном ветеринарном надзоре в РФ, утвержденным Правительством Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706 (далее – Положение).

Анализируя требования пунктов 1-4, 12, 15 Положения, статьи 8 Закона о ветеринарии и Устава государственного учреждения, суд сделал вывод о том, что на учреждение и главного государственного ветеринарного инспектора г. Брянска (начальника государственного учреждения) в целях реализации установленных ветеринарным законодательством задач возложена обязанность осуществления государственного ветеринарного надзора на территории г. Брянска.

Осуществляемые учреждением надзорные функции (плановые и внеплановые мероприятия по контролю (надзору)) в период оспариваемых действий были регламентированы Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении

изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» при осуществлении деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на рынке продавцы должны соблюдать требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, законодательством Российской Федерации в области охраны окружающей среды, законодательством Российской Федерации о ветеринарии и другие предусмотренные законодательством Российской Федерации требования.

В силу частей 1 и 4 статьи 21 Закона о ветеринарии мясо, мясные и другие продукты убоя (промышленная) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе для определения их пригодности к использованию для пищевых целей. Запрещаются реализация и использование для пищевых целей мяса, мясных и других продуктов убоя (промышленная) животных, молока, молочных продуктов, яиц, иной продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок растительного происхождения и продукции растительного происхождения непроцессированного изготавления, не подвергнутых в установленном порядке ветеринарно-санитарной экспертизе.

При указанных обстоятельствах суд правомерно посчитал, что оспариваемое распоряжение государственного учреждения не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере осуществления предпринимательской деятельности, в связи с чем обоснованно отказал предпринимателю К.Н.А. в удовлетворении заявленного требования.

В части осуществления учреждениями ветеринарии функций, смежных с функциями по контролю, необходимо отметить следующее.

Пунктом 1.3 Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, утвержденных приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 422, установлено, что партии определенных грузов животного и растительного происхождения при их перевозке, переработке, хранении и реализации должны сопровождаться ветеринарными сопроводительными документами:

- ветеринарными свидетельствами;
- ветеринарными справками;
- ветеринарными сертификатами.

Предусматривается, что ветеринарные сопроводительные документы, характеризующие территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого груза, эпизоотическое состояние места его выхода и позволяющие идентифицировать груз, выдаются на все виды животных, продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок, подлежащих заготовке, перевозке, переработке, хранению и реализации (пункт 1.2).

В настоящее время указанные документы выдаются на платной основе государственными учреждениями ветеринарной службы. Полагая, что выдача ветеринарных сопроводительных документов относится к сфере ветеринарного надзора, субъекты предпринимательской деятельности обжалуют осуществление данной функции подведомственными бюджетными учреждениями на платной основе. При этом данные требования, как правило, поддерживаются антимонопольными органами.

Так, в соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 8 июля 2010 г. по делу № А43-41517/2009 государственное учреждение Нижегородской области «Государственное ветеринарное управление Уренского района» (далее – ГУНО «ГВУУР», учреждение) обратилось в арбитражный суд Нижегородской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области (далее – УФАС, антимонопольный орган) о признании недействительными решения и предписания от 22 октября 2009 г., вынесенных по делу № 720-ФАС52-ТР-15-02/08-09.

В оспариваемом решении ГУНО «ГВУУР» признано нарушающим части 1 и 3 статьи 15 Закона о запрете конкуренции в части создания хозяйствующим субъектам при осуществлении предпринимательской деятельности препятствий в сфере обращения подконтрольной государственному ветеринарному надзору продукции, что может привести к ограничению конкуренции, а также в части совмещения данным учреждением функций органа исполнительной власти в области ветеринарии с функциями хозяйствующего субъекта. Спорное предписание предполагает учреждению в срок до 1 декабря 2009 г. прекратить взимание платы за оформление и выдачу хозяйствующим субъектам ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные государственному ветеринарному надзору грузы.

По мнению УФАС, отношения по выдаче ветеринарных сопроводительных документов являются административно-правовыми,

оборот животноводческой продукции без сопроводительных документов не допускается, сами документы могут быть выданы только органами Государственной ветеринарной службы, в систему которой входит и ГУНО «ГВУУР».

Суд отменил оспариваемое решение УФАС по следующим обстоятельствам.

В силу части 2 статьи 5 Закона о ветеринарии систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации представляют уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения.

На основании пункта 2 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706, органами государственного ветеринарного надзора являются органы управления, учреждения и организации Государственной ветеринарной службы Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 3 Закона Нижегородской области от 1 февраля 2007 г. № 10-З «О ветеринарии в Нижегородской области» Государственная ветеринарная служба Нижегородской области входит в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации и включает уполномоченный в области ветеринарии орган исполнительной власти Нижегородской области и подведомственные ему государственные учреждения ветеринарии.

ГУНО «ГВУУР» создано на основании постановления Правительства Нижегородской области от 18 ноября 2003 г. № 341 «О создании государственных учреждений ветеринарии Нижегородской области».

Учреждение согласно пунктам 1.1, 1.2, 1.3 Устава – государственное учреждение и входит в систему Государственной ветеринарной службы Российской Федерации и Нижегородской области. Кроме того, ГУНО «ГВУУР» является юридическим лицом, находящимся в ведомственном подчинении Комитета государственного ветеринарного надзора Нижегородской области.

Суд пришел к выводу о законности взимания ГУНО «ГВУУР» платы за выдачу ветеринарных сопроводительных документов в связи с тем, что оказание услуг по выдаче на основании обращений юридических и физических лиц ветеринарных сопроводительных документов не относится к мероприятиям по ветеринарному контролю (надзору), осуществляемым должностными лицами Госу-

дарственной ветеринарной службы Российской Федерации, а то обстоятельство, что учреждение является уполномоченной организацией на осуществление контрольно-надзорных функций в области ветеринарии, не лишает его права оказывать за плату ветеринарные услуги.

В соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 15 мая 2007 г. № Ф04-2872/2007(34121-А03-23) государственные учреждения Территориального Управления ветеринарии Государственной ветеринарной службы Алтайского края (далее – ГУ ТУВС Алтайского края) по Косихинскому, Михайловскому, Благовещенскому, Залесовскому, Смоленскому районам обратились в арбитражный суд Алтайского края с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю (далее – УФАС по Алтайскому краю) о признании недействительными решения антимонопольного органа.

Как видно из материалов дела, УФАС по Алтайскому краю вынесены предписания, в соответствии с которыми на ГУ ТУВС Алтайского края возложена обязанность исключить из «Предельных цен на платные ветеринарные услуги, предоставляемые владельцем продуктов животноводства и других видов продукции» раздел «Оформление ветеринарных сопроводительных документов».

Основанием для принятия указанных предписаний послужил вывод антимонопольного органа о том, что действия ГУ ТУВС Алтайского края в нарушение пункта 1 статьи 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»³⁷ необоснованно препятствуют конкуренции, ограничивают ее и ущемляют интересы хозяйствующих субъектов, занятых содержанием, эксплуатацией, ловлей, добывчей животных, птиц, рыб (других гидробионов), пчел, а также производством, заготовкой, переработкой, транспортировкой, хранением и реализацией продуктов и сырья животного происхождения, кормов для животных, птиц, рыб, пчел и кормовых компонентов.

Руководствуясь положениями статей 5 и 8 Закона о ветеринарии, пункта 2 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706, суд сделал вывод о том, что органы государственной ветеринарной службы осуществляют как функции, связанные с оказанием

³⁷ Решение суда принято в период действия указанного закона.

ветеринарных услуг, так и ветеринарный надзор. Таким образом, оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов на платной основе не относятся к мероприятиям, связанным с осуществлением государственного ветеринарного контроля (надзора), а также не могут препятствовать конкуренции, ограничивать ее и ущемлять интересы хозяйствующих субъектов, занятых содержанием, эксплуатацией, ловлей, добывчей животных, птиц, рыб (других гидробионов), пчел, а также производством, изготовкой, переработкой, транспортировкой, хранением и реализацией продуктов и сырья животного происхождения, кормов для животных, птицы, рыб, пчел и кормовых компонентов.

В соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 августа 2010 г. № Ф07-6206/2010 по делу № А44-4665/2009 государственное учреждение «Новгородская районная ветеринарная станция» (далее – учреждение, ветеринарная станция) обратилось в арбитражный суд Новгородской области с иском о взыскании с общества с ограниченной ответственностью «Торговая фирма „Ипуть”» (далее – общество, ООО «ТФ „Ипуть”») 524 979 рублей 64 копеек неосновательного обогащения.

Как видно из материалов дела, между ветеринарной станцией (исполнитель) и обществом (заказчик) заключен договор оказания ветеринарных услуг от 1 марта 2005 г., по которому исполнитель обязался выдавать ветеринарные свидетельства, справки и другие ветеринарные документы установленной формы, удостоверяющие ветеринарно-санитарное благополучие выпускаемой в реализацию продукции, а заказчик – оплачивать указанные услуги.

В 2006 г. ветеринарная станция направила ООО «ТФ „Ипуть»» протокол согласования цен, согласно которому стоимость ветеринарных услуг увеличивалась. Соглашение по увеличению стоимости услуг сторонами не достигнуто. ООО «ТФ „Ипуть”» отказалось оплачивать услуги по выдаче сопроводительных ветеринарных документов, а учреждение – выдавать истцу документы без оплаты, ссылаясь на Правила оказания платных ветеринарных услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 г. № 898 (далее – Правила). К платным ветеринарным услугам, оказываемым на договорной основе, согласно абзацу 5 пункта 2 Правил относятся в том числе оформленные и выдача ветеринарных документов (ветеринарные проходные свидетельства, сертификаты, справки, паспорта, регистрационные удостоверения и др.).

Общество обжаловало данный отказ в суде. Решением арбитражного суда Новгородской области от 1 сентября 2006 г. в рамках дела № А44-1914/2006-8 признаны незаконными действия учреждения, выразившиеся в отказе выдавать ООО «ТФ „Ипуть”» сопроводительные ветеринарные свидетельства (их дубликаты) в целях последующей реализации продукции, подконтрольной государственному ветеринарному надзору.

Однако кассационная инстанция данное решение отменила, руководствуясь положениями статей 1 и 8 Закона о ветеринарии, пунктами 1, 2 и 4 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706, которые определяют содержание деятельности по государственному ветеринарному контролю (надзору) органов государственного ветеринарного надзора, и пришла к выводу, что услуги по выдаче ветеринарных сопроводительных документов на основании обращений юридических и физических лиц не относятся к мероприятиям по ветеринарному контролю (надзору), осуществляемым должностными лицами Государственной ветеринарной службы Российской Федерации.

Перечнем платных и бесплатных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Министерства сельского хозяйства РФ, установленным Министерством сельского хозяйства РФ 20 января 1992 г. № 2-27-145 и согласованным с Министерством экономики и финансов РФ 28 января 1992 г. № 5-Ф, выдача ветеринарных документов (ветеринарных свидетельств, справок, паспортов и регистрационных удостоверений) отнесена к платным ветеринарным услугам.

Таким образом, довод ответчика о том, что выдача сопроводительных документов относится к функциям государственного ветеринарного надзора и должна проводиться без оплаты, несостоятелен, так как выдача ветеринарных сопроводительных документов не устанавливает факта наличия или отсутствия нарушений законодательства в области ветеринарии, в них не указаны меры по пресечению или предупреждению нарушений; такие документы характеризуют территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого груза, эпизоотическое состояние места его выхода, а также позволяют идентифицировать груз.

Аналогичные выводы содержатся в постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 5 июля 2007 г.

№ А56-19053/2006, решении арбитражного суда Рязанской области от 9 июля 2009 г. № А54-1864/2009С9, постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 сентября 2009 г. № 20АП-3636/2009. Кроме того, данная практика подтверждена определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февраля 2010 г. № ВАС-1120/10.

Осуществление функций по контролю за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями управлениями

Подведомственные Федеральному дорожному агентству ФГУ управления дорог в соответствии со своими уставами наделены рядом функций по осуществлению контроля в сфере придорожной инфраструктуры. На практике возникают споры о возможности осуществления такого контроля учреждениями и допустимости осуществления таких функций, особенно в свете того, что ФГУ управления дорог совмещают осуществление контроля с предпринимательской деятельностью, в связи с чем имеют возможность навязывать свои платные услуги. Федеральная антимонопольная служба в ряде случаев, выдавая предписания, пытается пресечь ограничение конкуренции в указанной сфере.

Так, в соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Центрального округа от 11 февраля 2010 г. по делу № А36-2646/2009 ФГУ «Ч» Федерального дорожного агентства (далее – учреждение) обратилось в арбитражный суд Липецкой области с заявлением о признании незаконными и отмене решения от 12 мая 2009 г. и предписания от 12 мая 2009 г. № 23 Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области.

Решением арбитражного суда Липецкой области от 31 августа 2009 г. в удовлетворении заявленных требований отказано. Постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 ноября 2009 г. решение суда оставлено без изменения. Касационная инстанция также признала правомерность требований антимонопольного органа.

Как следует из материалов дела, федальное государственное учреждение является некоммерческой организацией, осуществляющей функции оперативного управления автомобильными доро-

гами общего пользования федерального значения и искусственно-ми сооружениями на них, закрепленными за ним, обеспечения безопасного бесперебойного движения транспортных средств по федеральным дорогам общего пользования.

В соответствии с пунктом 3.3.8 Устава учреждения в его полномочия входит: организация обустройства автомобильных дорог объектами дорожного сервиса, средствами наружной рекламы и иными сооружениями, включая согласование решений органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в пределах придорожных полос федеральных автомобильных дорог или земельных участков, находящихся вне придорожных полос, но требующих специального доступа к ним; осуществление выдачи соответствующих разрешений и технических условий; согласование производства работ по строительству вышеуказанных объектов в соответствии с планами строительства и генеральными схемами размещения, а также осуществление контроля за выполнением этих технических условий.

Пунктом 3.7 Устава данного учреждения предусмотрено его право осуществлять предпринимательскую деятельность посредством оказания на договорной основе следующих услуг юридическим и физическим лицам:

- инженерно-техническое сопровождение работ по размещению объектов дорожного сервиса и иных сооружений в полосе отвода и придорожных полосах автодорог общего пользования Федерального значения или объектов, находящихся вне этих полос, но требующих для эксплуатации специального доступа к ним (польездов, съездов, примыканий, площадок для стоянки автомобилей), включая разработку проектно-сметной документации для размещения объектов дорожного сервиса и иных сооружений в полосе отвода и придорожных полосах автодорог общего пользования федерального значения;

- инженерно-техническое обслуживание конструкций наружной рекламы, расположенных в полосе отвода и придорожных полосах автодорог общего пользования федерального значения.

Денежные средства, полученные от предпринимательской иной приносящей доход деятельности, поступают на лицевой счет Федерального государственного учреждения, открытый в установленном порядке.

Должностными лицами Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области проведена проверка, в ходе

которой установлено, что ФГУ «Ч» в своей деятельности в нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции совмещает функции органа власти и функции хозяйствующего субъекта, а также допускает необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Так, в ходе проверки установлено, что федеральное государственное учреждение на платной основе с разрешения Федерального дорожного агентства осуществляет оказание услуг по инженерно-техническому обслуживанию конструкций наружной рекламы, расположенных в полосе отвода и придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования федерального значения, и инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса и иных сооружений в полосе отвода и придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования федерального значения или объектов, находящихся вне этих полос, но требующих специального доступа к ним.

Указанные услуги учреждение осуществляет на основании типовых договоров, заключаемых с хозяйствующими субъектами. При этом соглашения на оказание платных услуг по инженерно-техническому обслуживанию конструкций наружной рекламы и инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса и иных сооружений содержали пункты, которыми предусматривалось выполнение и других видов услуг, имеющих функции государственного контроля.

В частности, в соответствии с указанными договорами федеральное государственное учреждение принимало на себя обязательства по оказанию платных услуг по выбору земельного участка, контролю за выполнением технических условий на размещение средств наружной рекламы и дальнейшей их эксплуатации в соответствии с требованиями, предусмотренными действующим законодательством.

Соглашения также содержали положения, в соответствии с которыми учреждение вправе: приостанавливать рассмотрение вопроса о предоставлении технических условий на размещение средств наружной рекламы и объектов сервиса при отсутствии подтверждения оплаты услуг по договору; принимать решения о возможности (невозможности) размещения средств наружной рекламы и объектов сервиса; разрабатывать и выдавать технические условия с требованиями, осуществлять контроль за соблюдением технических условий и требований, предъявляемых ГОСТом на средства наружной рекламы.

Кроме того, в течение всего срока эксплуатации конструкций наружной рекламы ее владелец обязан ежегодно заключать с ФГУ договор на инженерно-техническое обслуживание этих конструкций.

По результатам проверки выдано предписание, которым учреждению предложено прекратить нарушение антимонопольного законодательства.

Полагая, что при заключении вышеуказанных договоров не нарушаются требования действующего законодательства и не совершаются действия, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции или препятствуют осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, учреждение оспорило акты антимонопольного органа в арбитражном суде.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, арбитражный суд руководствовался следующим.

В силу части 1 статьи 15 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» (в редакции, действовавшей на момент принятия оспариваемых ненормативных актов) осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального значения обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства.

Распоряжением Росавтодора Министерства транспорта Российской Федерации от 22 февраля 2002 г. № Иc-101-р за учреждением закреплены на праве оперативного управления автомобильные дороги: М-4; А-144; 1Р 193; 1Р 119.

Таким образом, осуществляя функции оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения и искусственными сооружениями на них и обеспечения безопасного бесперебойного движения транспортных средств по федеральным дорогам общего пользования, учреждение осуществляет функции федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в целом запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов власти, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Как следует из содержания спорных контрактов, наряду с окончанием услуг по инженерно-техническому обслуживанию кон-

структурой наружной рекламы и инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса, ФГУ включало в эти соглашения и услуги, имеющие функции государственного контроля по управлению автодорогами общего пользования федерального значения.

При этом указанные услуги направлена на принуждение к заключению сделки с конкретным лицом и на определенных условиях, в связи с наличием у учреждения полномочий исполнительной власти.

При таких обстоятельствах спора, учитывая приведенные нормы закона и имеющиеся в деле доказательства, арбитражный суд пришел к выводу о том, что федеральное государственное учреждение при заключении спорных контрактов допустило неправомерное совмещение функций государственного управления автодорогами федерального значения с производственными функциями предпринимательской направленности.

Следует отметить, что согласно письму Минтранса России от 31 января 2011 г. № СА 11/880 в связи с принятием постановления Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» Росавтодор вначале приостановил заключение договоров и осуществление учреждениями инженерно-технического сопровождения (письмо Росавтодора от 11 марта 2010 г. № 01-28/2243), а затем запретил взимание рассматриваемой платы (письмо Росавтодора от 31 марта 2010 г. № 01-28/3222).

Таким образом, как уже указывалось выше, проблема осуществления контрольных функций федеральными государственными учреждениями управлениями дорог в настоящее время частично решена.

О осуществление функций по контролю за безопасностью дорожного движения при установке рекламных конструкций государственным учреждением
«Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России»

Арбитражные суды признают правомерным осуществление контроля за безопасностью дорожного движения при установке рекламных конструкций государственным учреждением «Центр

оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России», ссылаясь на то, что данное государственное учреждение входит в систему Госавтоинспекции России.

Так, согласно постановлению Федерального арбитражного суда Московского округа от 28 июля 2008 г. № КА-А40/6745-08, которое было проверено Высшим Арбитражным Судом РФ (определение от 13 ноября 2008 г. № 14714/08), государственное учреждение «Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения» Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – заявитель, Центр) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Комитету рекламы, информации и оформления г. Москвы (далее – второй ответчик) о признании недействительным разрешения на установку объекта наружной рекламы и информации г. Москвы от 13 апреля 2007 г. № 6-04123-13576 и к ООО «РАСВЭРО» (далее – первый ответчик, общество) о демонтаже рекламной конструкции.

Решением арбитражного суда г. Москвы от 27 февраля 2008 г., оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 мая 2008 г. и кассационной инстанцией, требования удовлетворены по заявлением основанием.

Удовлетворяя требования заявителя, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое разрешение дано с нарушением требований постановления Госстандарта РФ от 30 января 2004 г. № 4 ГОСТ Р 52044-2003 и нарушает законные интересы неопределенного круга лиц, поскольку создает угрозу безопасности дорожного движения, допущенное нарушение подлежит устраниению путем демонтажа рекламной конструкции, с чем суд апелляционной инстанции согласился.

Доводы кассационной жалобы о том, что заявитель не является государственным органом, а является государственным учреждением, т.е. о неправомочности Центра выступать в защиту публичных интересов в сфере безопасности дорожного движения, отклоняются судом кассационной инстанции, как не основанные на материалах дела и нормах закона.

В соответствии с пунктом 3 статьи 125 ГК РФ в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные

органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Согласно части 1 статьи 53 АПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться с исками или заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов.

Пунктом 5 статьи 20 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (далее – Закон о рекламе) предусмотрено, что разрешение может быть признано недействительным в судебном порядке в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта – по иску органа, осуществляющего контроль за безопасностью движения транспорта.

Применив положения указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711, приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 10 ноября 2004 г. № 731 «Вопросы подразделений (организаций), непосредственно подчиненных МВД России», Положения о Центре оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 809, судебные инстанции пришли к обоснованным выводам о том, что заявитель осуществляет функции государственного органа в сфере безопасности дорожного движения, аналогичные функциям ГИБДД, и вправе обратиться в арбитражный суд с соответствующими заявлениями.

Центр в соответствии с пунктом 1 Положения о нем, утвержденного приказом МВД РФ № 809, осуществляет специальные контролльные, надзорные и разрешительные функции Госавтоинспекции МВД РФ. Одной из его задач в соответствии с пунктом 12 этого Положения является повышение уровня безопасности дорожного движения на федеральных автомобильных дорогах посредством реализации специальных контрольных, надзорных и разрешительных мероприятий.

Ответчиками также не учтено, что в соответствии с приказом МВД России от 25 октября 2006 г. № 846 «Об утверждении типового положения о Министерстве внутренних дел, Главном управлении, Управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 17 ноября 2006 г. № 8490) МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации являются юридическим лицом; в гражданских правоотношениях участвуют

в форме государственного учреждения (пункт 9). Аналогичное положение имеется в пункте 9 приказа МВД России от 25 октября 2006 г. № 847 (зарегистрировано в Минюсте РФ 17 ноября 2006 г. № 8497).

Система и организация милиции, в том числе Госавтоинспекция, и ее подчиненность регламентирована Законом РФ «О милиции» и другими нормативно-правовыми актами.

Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения согласно приказу МВД России от 10 ноября 2004 г. № 731 подчиняется Департаменту обеспечения безопасности дорожного движения, т.е. Федеральному органу управления Госавтоинспекции России.

В соответствии с пунктом 5 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711) в систему Госавтоинспекции России входят федеральный орган управления Госавтоинспекции, территориальные органы управления Госавтоинспекции субъектов Российской Федерации, подразделения Госавтоинспекции в районах, городах, округах и районах в городах, а также в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо важных и режимных объектах, специализированные и иные подразделения Госавтоинспекции, научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы.

Таким образом, в эту систему входят как Управление ГИБДД ГУВД по г. Москве, на которое ссылается ответчики, так и Центр. В соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 13 января 2009 г. № КА-А40/12781-08 государственное учреждение «Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России» обратилось в арбитражный суд г. Москвы с заявлением о признании недействительным разрешения на установку объекта наружной рекламы и информации о информации и оформления г. Москвы и об обязанности ООО «Ньюс Аутдор» демонтировать рекламную конструкцию.

Как следует из материалов дела, 7 мая 2007 г. Комитетом рекламы, информации и оформления г. Москвы ООО «Ньюс Аутдор» выдано разрешение на установку объекта наружной рекламы и информации (рекламной конструкции – отдельно стоящего пилта размером 3,00 х 6,00 м) № 6-00011-24505 по адресу размещения: Москва, Спартаковская площадь, д. 1/2.

Указанное разрешение выдано на основании технического паспорта № 6-00011-24505, в соответствии с которым установка рекламной конструкции согласована с Контрольно-разрешительным отделом Управления ГИБДД ГУВД г. Москвы 29 декабря 2006 г.

Разрешая спор, суды указали, что установленные ГОСТ Р 52044-2003 правила размещения рекламных конструкций направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, поэтому соответствуют целям защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного или муниципального имущества, также являются обязательными для исполнения.

В соответствии с пунктом 5 статьи 20 Закона о рекламе разрешение на установку рекламной конструкции может быть признано недействительным в судебном порядке в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта – по иску органа, осуществляющего контроль за безопасностью движения транспорта.

Судами проверялись доводы жалоб об отсутствии у Центра права на обращение в суд и данные доводы признаны несостоятельными.

Такие же решения приняты постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 13 января 2009 г. № КА-А40/12781-08, постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 30 июля 2008 г. № КА-А40/6706-08-2, постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 января 2010 г. № 09АП-26239/2009, постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 декабря 2009 г. № 09АП-19033/2009, постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 24 августа 2009 г. № 09АП-12533/2009, постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 июня 2009 г. № 09АП-10300/2009.

Необходимо отметить, что в конце 2010 г. государственное учреждение «Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России» было реорганизовано в государственный орган МВД России. Запись об этом была внесена в Единый государственный реестр юридических лиц 26 ноября 2010 г.

Вместе с тем авторы настоящего исследования полагают, что приведенная выше судебная практика достойна упоминания, поскольку демонстрирует пример, когда суды фактически легитимируют присвоение подведомственному бюджетному учреж-

дению статуса государственного органа, что является недопустимым. В описанных выше примерах судами утверждалось, что государственное учреждение «Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России» осуществляет функции государственного органа в сфере безопасности дорожного движения, аналогичные функциям ГИБДД, и вправе общаться в арбитражный суд с соответствующими заявлениями, таким образом сближая до степени смешения такие разные образования, как бюджетное учреждение и орган власти. Бюджетный кодекс Российской Федерации в статье 161 проводит четкое разделение между органами государственной власти (государственными органами) и бюджетными учреждениями, в том числе по факту наследия их различными бюджетными полномочиями. Бюджетное учреждение, имея возможность осуществлять в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации предпринимательскую деятельность, не может одновременно осуществлять функции органа власти.

Осуществление функции контроля муниципальным учреждением перевозок пассажиров маршрутным транспортом

В сфере контроля перевозок пассажиров маршрутным транспортом суды обоснованно полагают недопустимым осуществлять такой контроль муниципальными учреждениями, подведомственными органам местного самоуправления.

Так, в соответствии с определением Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2009 г. № 7672/09 предприниматель Бандатевский П.Г. обратился в арбитражный суд Новосибирской области с заявлением о признании незаконными действий должностных лиц муниципального учреждения «Центр управления городским автоэлектротранспортом» г. Новосибирска (далее – учреждение), выразившихся в остановке транспортных средств, принадлежащих на праве собственности предпринимателю, и составлении актов от 17 апреля 2008 г. № 15278, 18 апреля 2008 г. № 15380, 24 апреля 2008 г. № 15467, 7 мая 2008 г. № 15720.

Решением судов заявленные предпринимателем требования удовлетворены.

Из материалов дела следует, что сотрудники учреждения составили акты проверок от 18 апреля 2008 г. № 15380 и от 24 апреля

2008 г. № 15467 по фактам выявления нарушений условий договора на осуществление пассажирских перевозок.

Учреждение не опровергло доводы предпринимателя о том, что договор на проведение пассажирских перевозок с органами местного самоуправления он не заключал, а пассажирские перевозки осуществляли не по маршрутам регулярного сообщения, маршрут № 0050 отсутствует в реестре маршрутов регулярных сообщений.

Материалами дела подтверждается, что при осуществлении перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудован-ным для перевозок более восьми человек, на момент проверки заявителем не были составлен и утвержден паспорт регулярных автобусных перевозок на маршрут № 0050; не составлена и не утверждена схема маршрута № 0050 с указанием опасных участков; не были утверждены и согласованы с соответствующими органами местного самоуправления графики движения по маршруту № 0050, по которому предприниматель осуществляет перевозки пассажиров.

Таким образом, установлен факт осуществления предпринимателем деятельности по перевозке пассажиров с нарушением условий и требований, установленных указанными выше законами и иными нормативными правовыми актами Российской Фе-дерации.

Однако из статьи 3 Закона № 134-ФЗ «О защите прав юриди-ческих лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» следует, что одним из принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) является соответствие предмета проводимого мероприятия по кон-тролю компетенции органа государственного контроля (надзора).

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организа-ция транспортного обслуживания населения в границах городского округа отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Согласно пункту 6 статьи 72 Закона РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»³⁸ городская администрация в области транспорта осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций,

обслуживающих население города, утверждает маршруты и гра-фики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организаций, действующие на территории города.

В силу статьи 26 Закона № 184-ФЗ «Об общих принципах орга-низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Феде-рации полномочны в решении вопросов организации транспор-тного обслуживания населения автомобильным транспортом.

На основании пункта 1.1. решения городского Совета от 27 июня 2007 г. № 654 «О департаменте транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса» Департамент является структур-ным подразделением Мэрии г. Новосибирска и создает условия для предоставления транспортных услуг населению, организует транс-портное обслуживание населения в границах г. Новосибирска.

Из пункта 3.9 решения городского Совета от 27 июня 2007 г. № 654 следует, что одной из функций Департамента является фор-мирование муниципальной маршрутной сети общественных пас-сажирских перевозок на территории г. Новосибирска.

Постановлением Мэра г. Новосибирска от 1 сентября 2008 г. № 622 утверждена типовая форма договора, предусматривающая право уполномоченного лица (Департамента) осуществлять кон-троль работы перевозчиков, осуществляющих свою деятельность по договорам об организации пассажирских перевозок, с участием работников учреждения (пункт 2.3.4 договора).

Таким образом, арбитражный суд пришел к выводу об отсут-ствии у учреждения полномочий на осуществление проверок дея-тельности предпринимателя при отсутствии между ними договора о пассажирских перевозках.

за качеством выполнения топографо-геодезических работ муниципальным учреждением

В рассматриваемом деле суды пришли к выводу о том, что про-ведение экспертизы представленных картографических материа-лов силами муниципального учреждения не относится к функци-ям по контролю и надзору.

В соответствии с постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 23 октября 2007 г. № А12-17784/06-с24

³⁸ Указанное судебное решение принято в период действия данного закона.

(принято Высшим Арбитражным Судом РФ; определение от 18 февраля 2008 г. № 1040/08) общество с ограниченной ответственностью «Компания Волгокарт» обратилось в арбитражный суд Волгоградской области с заявлением о признании недействующими отдельных положений постановления Администрации Волгоградской области от 5 сентября 2006 г. № 2164 «Об отраслевом городском фонде цифровых картографических материалов Волгограда», а именно части 1 пункта 4 названного постановления в части наделения муниципального учреждения «Городской информационный центр» (далее – МУ «ГИЦ») функциями по выдаче и проверке материалов отраслевого городского фонда цифровых картографических материалов Волгограда по тарифам, установленным постановлением Главы Администрации г. Волгограда от 10 апреля 2006 г. № 797 «О базовых тарифах на услуги, выполняемые муниципальным учреждением “Городской информационный центр”».

Требования мотивированы тем, что фактически на МУ «ГИЦ» возложены функции контроля за качеством выполнения топографо-геодезических работ. За выдачу подтверждения о проверке соответствия материалов инженерных изысканий установленным требованиям МУ «ГИЦ» взимает плату.

Как видно из материалов дела, Администрацией г. Волгограда вынесено постановление от 5 сентября 2006 г. № 2164 «Об отраслевом городском фонде цифровых картографических материалов Волгограда», пунктом 4 которого поручено МУ «ГИЦ» осуществлять выдачу и проверку материалов отраслевого городского фонда цифровых картографических материалов Волгограда по тарифам, утвержденным постановлением Главы Администрации г. Волгограда от 10 апреля 2006 г. № 797 «О базовых тарифах на услуги, выполняемые муниципальным учреждением “Городской информационный центр”». Этим же постановлением утверждено оспариваемое истцами Положение.

Согласно статье 13 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области надзора за геодезией и картографией и его территориальными органами.

В соответствии с Положением о государственном геодезическом надзоре в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 1992 г.

№ 742, Инструкцией о порядке осуществления государственного геодезического надзора в Российской Федерации, утвержденной Роскартографией 15 октября 1993 г., осуществление государственного геодезического надзора и контроля за соблюдением требований при проведении на территории Российской Федерации топографо-геодезических и картографических работ возложено на органы государственного геодезического надзора Российской Федерации, входящие в состав Роскартографии.

Надзор за геодезической деятельностью на территории Волгоградской области осуществляется Нижневолжской ТИГН.

Пунктом 3.2 Инструкции о порядке осуществления государственного геодезического надзора установлена возможность деятельности инспекциями госгеонадзора права регистрации и выдачи разрешений на выполнение субъектами геодезической деятельности геодезических работ органами архитектуры и градостроительства. При этом соответствующие органы архитектуры и градостроительства осуществляют рассмотрение и регистрацию технических проектов или программ предприятий на производство ими топографо-геодезических работ на указанных площадях и при линейных изысканиях.

Разделом 8 Инструкции о порядке осуществления государственного геодезического надзора установлен порядок приемки материалов завершенных топографо-геодезических и картографических работ. При этом указано, что приемка работ осуществляется техническими комиссиями, назначенными руководством органов архитектуры и градостроительства. Для работы в комиссиях могут быть привлечены представители специализированных предприятий.

Из оспариваемого пункта 4 постановления не следует, что МУ «ГИЦ» поручается проводить приемку топографо-геодезических работ. Какими-либо правомочиями контролирующего органа МУ «ГИЦ» не наделено, иного материалами дела не установлено. Органы госгеонадзора для работы в комиссиях вправе привлекать представителей специализированных предприятий. Поэтому суд пришел к выводу о том, что поручение МУ «ГИЦ» проведения проверки цифровых картографических материалов, т.е. проведения экспертизы этих материалов, не противоречит нормам права.

IV. Предложения и поручения

Осуществление контрольно-надзорной деятельности государственными и муниципальными учреждениями может быть оценено отрицательно по следующим причинам.

Во-первых, Закон № 294-ФЗ регламентирует контрольно-надзорную деятельность только органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следовательно, на проверочные мероприятия, осуществляемые учреждениями, не распространяются требования, установленные данным законом. Таким образом, в отношении таких проверок не действуют ограничения по основаниям плановых и внеплановых проверок, периодичности, продолжительности, порядку подготовки и проведения проверки (согласование в органах прокуратуры, оформление результатов проверки).

Во-вторых, как правило, контрольными функциями наделяются учреждения, осуществляющие коммерческие функции в соответствующей сфере. В результате полномочия по контролю могут быть использованы для увеличения собственного дохода учреждения. Возможно, что по результатам проверочных мероприятий поднадзорному субъекту будут навязаны те или иные услуги данного учреждения. Возможна и обратная ситуация, когда получение услуги в учреждении уменьшает степень вероятности или глубины проверки в будущем.

В-третьих, сотрудники учреждений являются не государственными служащими, а работниками, осуществляющими деятельность по трудовому договору. Следовательно, на деятельность сотрудников учреждений не распространяется действие законодательства о государственной службе: например, на них не возлагаются обязанности государственных служащих, отсутствует институт урегулирования конфликтов интересов, отсутствует обязанность предоставлять сведения о доходах и т.д. Таким образом, в правовом регулировании деятельности сотрудников учреждений отсутствует значительное число положений, предназначенных для предотвращения злоупотреблений полномочиями.

Кроме того, сотрудники учреждений, осуществляющие проверку, в большинстве своем имеют отраслевое, а не юридическое профессиональное образование, что также снижает эффективность осуществляемого контроля.

Существует два основных варианта разрешения данной проблемы. Первый – заключается в том, чтобы распространить действие Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорную деятельность учреждений. Второй – установить запрет на осуществление контроля подведомственными организациями с передачей необходимых для их осуществления численности персонала и денежных средств на уровень органа власти, а также неуклонно пресекать практику наделения контрольно-надзорными полномочиями государственных и муниципальных учреждений.

Анализируя преимущества и недостатки предложенных вариантов решения, следует отметить, что первый вариант более прост в реализации. Второй вариант требует значительных временных и финансовых затрат, а также затрат экспертных усилий. Кроме того, для его реализации необходимы согласованные действия нескольких ведомств, в чьем ведении находятся данные учреждения.

Однако желательна реализация именно второго варианта, поскольку она позволяет не только регламентировать надлежащим образом осуществление контроля, но и исключить случаи совмещения коммерческих и властных функций.

При этом должна быть реализована следующая модель. Подведомственные публичным органам предприятия и учреждения не вправе осуществлять контроль, за исключением случаев, прямо указанных в законе. Если законом такие организации наделены правом по проведению контроля, то на проверки индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должен распространяться Закон № 294-ФЗ, а на проверки физических лиц – иное законодательство.

В связи с этим необходимо:

1. Внести следующие изменения в законодательство:
 - Исключить из Закона о ветеринарии, Закона о пожарной безопасности, Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и соответствующих подзаконных актов положения, предусматривающие включение учреждений в систему «государственной службы», осуществляющей контроль.
 - Дополнить статью 3 Закона № 294-ФЗ пунктом 11 следующего содержания:
«11) недопустимость осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органам государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также

иными организациями, кроме случаев, установленных федеральными законами.

В допустимых случаях государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляется подведомственными органам государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также иными организациями в соответствии с положениями настоящего Федерального закона».

В целях уточнения сферы действия Закона № 294-ФЗ и одновременного распространения его общих норм на все виды контроля (надзора), осуществляемые в Российской Федерации, часть 3 статьи 1 после слов «Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок» необходимо дополнить словами «(глава 2 настоящего Федерального закона)».

Необходимо установить удаленный срок (не менее 1 года) вступления в силу однозначного запрета на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органам государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также иными организациями. В указанный период Правительство Российской Федерации в статье 27 Закона № 294-ФЗ необходимо обязать привести в соответствие с требованиями закона свои акты и акты федеральных органов исполнительной власти.

• Исключить из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

предусматривающие возможность составления протоколов об административных правонарушениях и расмотрения дел об административных правонарушениях должностными лицами следующих учреждений:

– органов, осуществляющих федеральный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней;

– районных, городских станций по борьбе с болезнями животных, ветеринарных лабораторий, ветеринарных лечебниц, ветеринарных пунктов;

– иных организаций, в отношении которых будет принято соответствующее решение.

Наиболее спорным вопросом является осуществление государственными учреждениями контроля в сфере охраны окружающей

среды (лесной контроль и надзор, пожарный надзор в лесах, государственный охотничий контроль и надзор, контроль за использованием объектов животного мира и среды их обитания, контроль на территории особо охраняемых природных территорий). Данные виды контроля осуществляются как в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и в отношении физических лиц. Передача функций по осуществлению таких видов контроля в полном объеме органам власти представляется затруднительной. А оставление в компетенции учреждений контроля за физическими лицами и передача органам власти контроля за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями повлекло бы, с одной стороны, снижение его эффективности, а с другой стороны, увеличение затрат (создание дублирующих друг друга контрольных структур и т.д.). В связи с этим разделение каждого из указанных видов контроля не оптимально.

Поскольку весь спектр полномочий по контролю (в отношении как физических, так и юридических лиц) должен быть сконцентрирован у одних субъектов, а предпочтительно осуществление контроля государственными органами, то желательна передача всех соответствующих полномочий государственным органам с одновременной передачей штатной численности. Но как уже указывалось выше, не во всех случаях это представляется возможным. Поэтому в качестве компромиссного варианта можно предложить оставление контрольных функций (включая функции в рамках производства по делам об административных правонарушениях) у учреждений с подчинением контроля за юридическими лицами Закону № 294-ФЗ.

• Дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ статьей, предусматривающей возможность наложения административной ответственности на должностных лиц учреждений за осуществление незаконной проверки и на должностных лиц органов власти за незаконное наделение полномочиями по осуществлению государственного и муниципального контроля подведомственных учреждений.

2. Направить в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации обращение о проверке соблюдения законности действий должностных лиц органов власти при наледении контрольными полномочиями подведомственных учреждений и действий должностных лиц учреждений при проведении проверок.

Приложение

Перечень решений, принятых Правительственной комиссией по проведению административной реформы по итогам анализа практики исполнения полномочий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями

1. Направить доклад «Об исполнении полномочий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для рассмотрения и принятия мер по устранению отмеченных в докладе недостатков.
2. При подготовке ко второму чтению в Государственной Думе проекта федерального закона № 454517-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотреть включение в указанный законопроект следующих положений:
 - в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – об осуществлении отдельных полномочий по федеральному государственному лесному, государственному пожарному надзору, государственному надзору в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, а также государственному портовому контролю государственными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и их должностными лицами в соответствии с федеральными законами;
 - в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» – об исключении полномочий по осуществлению государственного ветеринарного надзора государственными учреждениями (унитарными предприятиями) государственной ветеринарной службы, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и их должностными лицами;
3. Установленном Правительством Российской Федерации.

- в Федеральный закон «О семеноводстве» – об исключении полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) в области семеноводства государственными учреждениями (сортовыми и семенными инспекциями и лесосеменными станциями), подведомственными федеральным органам исполнительной власти, и об осуществлении государственного надзора в отношении семян лесных растений уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.
- 4. Передать полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней и изделий из них, а также за качеством сортовки и оценки драгоценных камней, осуществляя Пробирной палатой и Гохраном России, уполномоченному федеральному органу исполнительной власти.
- 5. Внести изменения в учредительные документы государственного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений», исключив ее контрольно-надзорные полномочия в области охраны объектов животного мира.
- 6. Разработать проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о государственном жилищном контроле (надзоре) в Российской Федерации, руководствуясь положениями Жилищного кодекса Российской Федерации об осуществлении жилищного контроля (надзора) исключительно уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- 7. Внести в уставы федеральных государственных учреждений дорожного хозяйства изменения, исключающие их полномочия по осуществлению контроля за эксплуатируемыми объектами придорожной инфраструктуры.
- 8. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации провести совместно с органами местного самоуправления работу по приведению в соответствие с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:
 - нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, наделяющих подведомственные органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственные учреждения (унитарные предприятия) полномочиями по осу-

ществлении 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;

- муниципальных правовых актов, наделяющих подведомственное 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.

K56

Ковтун, Е. В., Кнутов, А. В., Чаплинский, А. В. Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями: аналитический доклад [Текст] / Е. В. Ковтун, А. В. Кнутов, А. В. Чаплинский ; Нatl. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 84, [4] с. — 500 экз. — ISBN 978-5-7598-0890-9 (в обл.)

Доклад посвящен практике осуществления контроля (надзора) учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти и органам местного самоуправления. Данное исследование является продолжением работы авторов, начатой в рамках подготовки аналитического доклада «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленного Минэкономразвития России и НИУ ВШЭ в 2010 г.

В книге рассмотрены нормативно-правовое регулирование и правоприменимая практика проведения контроля (надзора) государственными муниципальными учреждениями. В работе приведен перечень случаев осуществления контрольно-надзорных полномочий данными субъектами, подробно описаны и проанализированы наиболее показательные примеры. В заключении сформулированы предложения по изменению нормативно-правовых актов, призванные разрешить основные проблемы в данной сфере.

Ковтун Евгений Вячеславович
Кнутов Александр Владимирович
Чаплинский Александр Владимирович

**Осуществление контроля (надзора) государственными
и муниципальными предприятиями и учреждениями:
аналитический доклад**

Подписано в печать 24.03.2011. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton С. Усл. печ. л. 5,3. Уч.-изд. л. 4,4
Тираж 500 экз. Изд. № 1433

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Конюшковский проезд, 3
Тел./факс: (495) 772-95-71

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Плубинский пер., 6
Заказ № 2850