

Анализ практики
осуществления контрольной деятельности
Административной инспекции Ростовской области по выявлению
административных правонарушений, посягающих на права и здоровье
граждан, а также правонарушений в области благоустройства.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1, абзацем вторым пункта 2 статьи 3 Закона РФ от 07.07.1993 N 5340-1 (в ред. ФЗ от 08.12.2020 № 429-ФЗ) "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" одной из основных задач торгово-промышленных палат в Российской Федерации является представление и защита законных интересов своих членов, оказание помощи российским организациям и предпринимателям.

Руководствуясь данными нормами закона, Союзом «Торгово-промышленная палата Ростовской области» (далее – Торгово-промышленная палата) проведен анализ поступивших заявлений и обращений (в том числе устных, поступивших с использованием телефонной связи) организаций и предпринимателей Ростовской области, представителей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области о необходимости оценки соответствия федеральному законодательству деятельности Административной инспекции Ростовской области (далее – Административная инспекция или Инспекция) по выявлению административных правонарушений, посягающих на права и здоровье граждан, а также правонарушений в области благоустройства.

Содержание заявлений и обращений сводится к следующим основным вопросам:

- деятельность Административной инспекции дублирует деятельность муниципальных органов власти и должностных лиц по выявлению правонарушений в указанной сфере;

- выявление правонарушений производится путем регулярного проведения сотрудниками Инспекции мониторинга правил благоустройства территории муниципального образования при полном игнорировании должностными лицами и сотрудниками Административной инспекции законодательства о государственном и муниципальном контроле;

- деятельность Административной инспекции направлена на максимальное увеличение количества привлеченных к ответственности субъектов, наложение и взыскание с них штрафов в максимальных размерах.

В ходе анализа также использована информация, полученная с официального сайта Административной инспекции (<https://airo.donland.ru/>), официального сайта Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области (<http://www.omb-pro.ru/>).

Торгово-промышленная палата отмечает следующее.

1. Административная инспекция как орган исполнительной власти Ростовской области создана постановлением Администрации Ростовской области от 30.12.2010 N 441 (ред. от 27.01.2012) "О создании Административной инспекции Ростовской области" в целях обеспечения чистоты и порядка, повышения качества содержания и состояния объектов, расположенных на территории Ростовской области.

Постановлением Правительства РО от 08.05.2015 N 336 (ред. от 01.11.2018) утверждено Положение об Административной инспекции Ростовской области (далее – Положение).

Согласно пункту 1.1 Положения Административная инспекция является органом исполнительной власти Ростовской области, осуществляющим деятельность по выявлению административных правонарушений, посягающих на права и здоровье граждан, а также правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, в области благоустройства, торговли и по рассмотрению дел об административных правонарушениях в пределах компетенции Инспекции, установленной Кодексом Российской Федерации

об административных правонарушениях и Областным законом от 25.10.2002 N 273-ЗС "Об административных правонарушениях" (далее – Областной закон № 273-ФЗ), а также по выполнению иных функций, предусмотренных настоящим Положением.

Отсюда следует, что Административная инспекция осуществляет деятельность как по выявлению административных правонарушений, так и по рассмотрению дел об административных правонарушениях в пределах ее компетенции.

Из обращений предпринимателей следует, что одним из основных направлений деятельности Инспекции выступает осуществление контроля за соблюдением муниципальных правил благоустройства территории.

На сайте Административной инспекции размещена информация, в том числе и отчет об итогах деятельности Административной инспекции Ростовской области в 2021 году, подтверждающая осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории в качестве одной из основных задач Инспекции (<https://airo.donland.ru/presscenter/news/96987/>). В частности, в 2021 году административной инспекцией Ростовской области составлено 11,3 тысячи административных протоколов на сумму более 56 млн. руб. Более 3 тысяч протоколов составлено за нарушение порядка содержания территорий, в том числе назначены штрафы за незаконное размещение отходов, неуборку территории, непокос сорной растительности. Также наложены административные штрафы на «сотни нарушителей по вопросам ненадлежащего содержания фасадов, фактов торговли в неустановленных местах, наличия граффити, осуществления работ по прокладке подземных инженерных сетей без соблюдения соответствующих требований, отсутствия урн и десятки нарушений по вопросам благоустройства территорий после ремонта подземных коммуникаций, установки и эксплуатации малых архитектурных форм в нарушение действующего порядка». К административной ответственности привлечены 240 должностных лиц руководящего состава администраций

муниципалитетов, а также 93 чиновника структурных подразделений администраций городов и районов.

2. Торгово-промышленная палата полагает, что осуществление Административной инспекцией контроля за исполнением муниципальных правил благоустройства территории, осуществление деятельности по выявлению нарушений указанных правил не основано на законе и нарушает права и охраняемые законом интересы органов муниципальных образований, граждан, организаций и предпринимателей.

Согласно пункту 36 статьи 1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации благоустройство территории - деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий;

Правовое регулирование вопросов благоустройства, включая принятие правил благоустройства и осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, отнесено Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 11.06.2021 N 170-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации") к вопросам местного значения городского, сельского поселения, муниципального, городского округа, внутригородского района (пункт 19 части 1 статьи 14, пункт 25 части 1 статьи 16, пункта 10 части 1 статьи 16.2).

Действовавшая до 1 июля 2021 года редакция пункта 17 части 2 статьи 45.1 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон о местном самоуправлении) также предусматривала, что вопросы осуществления контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования регулируются правилами благоустройства территории муниципального образования.

Частью 6 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" установлено, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Тем самым федеральным законом произведено прямое отграничение муниципального контроля от иных видов контроля (надзора) указанием исключительно на рамки вопросов местного значения.

Таким образом, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства относится к исключительной компетенции органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов.

В соответствии со статьями 130, 132 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами, в том числе через выборные и другие органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П отмечено, что в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного

статуса местного самоуправления (статьи 12 и 130; статья 132, часть 1; статья 133 Конституции Российской Федерации).

Правила благоустройства территории муниципального образования - муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ, а также нормативных правовых актов субъектов РФ требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения (ст. 2 Закона о местном самоуправлении).

В соответствии с ч. 2 ст. 17.1 Закона о местном самоуправлении организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее - Закон о контроле).

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 3 Закона о контроле порядок организации и осуществления муниципального контроля устанавливается положением о виде муниципального контроля, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

Такие положения уже приняты в ряде муниципальных образований Ростовской области (например, Решение Ростовской-на-Дону городской Думы от 21.12.2021 N 208 "Об утверждении Положения об осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства на территории муниципального образования "Город Ростов-на-Дону"; Решение Городской Думы г. Таганрога от 29.12.2021 N 236 "Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории муниципального образования "Город Таганрог"; Решение городской Думы г. Шахты от 14.12.2021 N 168 "Об утверждении "Положения о порядке осуществления муниципального контроля в сфере благоустройства на территории муниципального образования "Город Шахты").

Указанными муниципальными актами прямо закреплено, что функции контроля за исполнением правил благоустройства осуществляют муниципальные органы (пункт 5 Правил благоустройства территории города Ростова-на-Дону, пункт 1.5 Правил благоустройства, чистоты и порядка в городе Шахты, пункт 7 Правил благоустройства территории муниципального образования "Город Волгодонск" и др.).

Таким образом, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства относится к компетенции органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов. Такие полномочия не могут осуществляться Административной инспекцией как региональным органом государственной власти.

Административная инспекция в пределах своих полномочий может осуществлять деятельность по контролю только с выполнением требований части 5 статьи 1 Закона о контроле (в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации).

Осуществление Административной инспекцией контроля исполнения муниципальных правил благоустройства означает не только вмешательство в деятельность муниципальных органов вне зависимости от причин, которыми такое вмешательство может объясняться, но и прямо нарушает гарантированные Конституцией РФ права органов местного самоуправления.

Кроме того, одновременное осуществление контрольных функций в сфере благоустройства Административной инспекцией и уполномоченными муниципальными органами с неизбежностью приводит, по мнению предпринимателей, к дублированию контрольных функций

Между тем, пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля" был установлен запрет на проведение в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

3. Предприниматели отмечают, что при осуществлении контроля за исполнением муниципальных правил благоустройства Административная инспекция не исполняла и не исполняет в настоящее время требования Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", Закона о контроле в части осуществления деятельности по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Из обращений предпринимателей следует, что представители Административной инспекции полагают, что действие указанных законов, иных нормативных правовых актов в части контроля и выявления нарушений обязательных требований на деятельность Административной инспекции не распространяются. Отсюда можно сделать вывод о сознательном и последовательном уклонении должностных лиц Инспекции от исполнения законодательства о контроле.

Анализ обращений предпринимателей, а также информации, размещенной на официальном сайте Административной инспекции, показывает следующее.

Административная инспекция производит выявление правонарушений правил благоустройства посредством так называемого «мониторинга» и рейдов.

В частности, 16 февраля 2022 года на сайте Инспекции (<https://airo.donland.ru/presscenter/video/3498/>) размещен «Мониторинг территории г. Каменск-Шахтинского по соблюдению требований Правил благоустройства». Прямо заявлено, что речь идет об «очередном мониторинге», проведенном специалистами Административной инспекции. По результатам мониторинга выявлены нарушения и составлены административные протоколы в отношении лиц, допустивших нарушения Правил благоустройства территории муниципального образования «Город Каменск-Шахтинский», по ст. 5.1 Областного закона Ростовской области от 25.10.2002 N 273-ЗС "Об административных правонарушениях".

В силу положений части 1 статьи 1 Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", пункта 1 статьи 2 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Закона о контроле), само законодательное определение контроля (надзора) раскрывает его как деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

При этом в силу пункта 4 статьи 56 Закона о контроле оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований контрольными (надзорными) органами не может проводиться иными способами, кроме как посредством контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, указанных в настоящей статье.

Выявление нарушений муниципальных правил благоустройства посредством организации и проведения мониторинга указанными федеральными законами не предусмотрено.

Представляется, что по сути речь идет о систематически проводимых Административной инспекцией таких контрольных (надзорных) мероприятиях, как осмотр, рейдовый осмотр, выездная проверка (статья 76 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», пункт 5 части 2 статьи 56, статья 73 Закона о контроле).

Следует учитывать, что во всех указанных случаях в силу закона такие контрольные мероприятия осуществляются только во взаимодействии с контролируруемыми лицами.

Основания проведения контрольных мероприятий не раскрываются.

Не соблюдаются требования части 12 статьи 71, части 5 статьи 73 Закона о контроле, согласно которым рейдовый осмотр или внеплановая выездная проверка могут проводиться только по согласованию с органами прокуратуры, за исключением случаев, указанных в законе.

4. В силу требований статьи 10.8.1 Областного закона № 273-ФЗ Административная инспекция рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.3, 4.1, частями 1 и 2 статьи 4.5, статьями 5.1, 5.2, 5.4, 8.2, 8.10 настоящего Областного закона, в тех случаях, когда протоколы об указанных административных правонарушениях составлены должностными лицами указанного органа исполнительной власти Ростовской области, а дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 4.4 настоящего Областного закона, - также в тех случаях, когда протоколы об указанных административных правонарушениях составлены в пределах их компетенции, установленной настоящим Областным законом, должностными

лицами органа исполнительной власти Ростовской области, осуществляющего федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также региональный государственный экологический контроль (надзор).

Как следует из отчета об итогах работы Административной инспекции за 2011 год, протоколы об административных правонарушениях составлялись и по нарушениям, предусмотренным следующими статьями Областного закона № 273-ФЗ:

статьей 4.1 (нарушение установленных нормативными правовыми актами органов местного самоуправления правил прогона и выпаса сельскохозяйственных животных и птицы);

статья 5.2 (нарушение порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, предусмотренного нормативными правовыми актами органов местного самоуправления поселений и городских округов);

статья 8.2 (торговля в неустановленных для этих целей нормативными правовыми актами органов местного самоуправления местах).

Во всех случаях, когда Административная инспекция не только составляла протоколы об административных правонарушениях, но и осуществляла мероприятия по выявлению нарушений муниципальных правовых актов, она вторгалась в компетенцию муниципальных органов.

В частности, в силу части 1 статьи 10 Федерального закона от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости

обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения в том числе и создание условий для обеспечения жителей поселения, городского округа, внутригородского района, а также поселений, входящих в состав муниципального района, услугами общественного питания, торговли и бытового обслуживания (пункт 10 ч. 1 статьи 14, пункт 15 ч. 1 статьи 16, пункт 5 ч. 1 статьи 16.2, пункт 18 ч. 1 статьи 15).

Постановление Администрации г. Таганрога от 25.02.2011 N 601 (ред. от 29.06.2021) утверждена Схема размещения нестационарных торговых объектов на территории муниципального образования "Город Таганрог".

За торговлю в неустановленных Схемой местах предприниматели привлекаются Административной комиссией администрации города Таганрога к административной ответственности по части 1 статьи 8.2 Областного закона от 25.10.2002 N 273-ЗС "Об административных правонарушениях" (например, постановления от 12.11.2020 N 1336, от 19.11.2020 N 1365).

Таким образом, контрольные функции и привлечение к административной ответственности одновременно осуществляются как государственным (Административная инспекция), так и муниципальным (Административной комиссией администрации г. Таганрога) органами.

Налицо дублирование контрольных полномочий в сложившихся достаточно сложных условиях, когда вообще государство последовательно сокращает контрольную деятельность.

Право Административной инспекции на составление протоколов об указанных административных правонарушениях не равнозначно праву на осуществление контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" и действовавшими

нормами Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

5. Осуществление Административной инспекцией контрольных мероприятий по выявлению нарушений обязательных требований не связано и с реализацией полномочий в рамках административного расследования.

В силу положений статьи 28.7 КоАП РФ административное расследование проводится только в случаях, когда административное правонарушение уже выявлено, но необходимо осуществление комплекса требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 23.12.2021) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях").

6. В силу требований статьи 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле образует состав административного правонарушения.

Правом возбуждения дел о таких административных правонарушениях наделены прокуроры (статья 28.4 КоАП РФ).

7. Муниципальный контроль является составной и важной частью общей регуляторной политики государства, влияющей на такие сферы общественной жизни как земельные отношения, благоустройство, архитектурных облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого бизнеса и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют

на качество жизни граждан. Поэтому место муниципального контроля в системе регуляторной политики государства должно быть понятным, а формы его реализации обеспечивать достижение установленных целей.

В целях обеспечения прав и охраняемых законом интересов предпринимателей Торгово-промышленная палата Ростовской области обращается в Общественный совет с предложением рекомендовать Прокуратуре Ростовской области с привлечением городских и районных прокуроров, представителей Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ростовской области, а при необходимости – и заинтересованных муниципальных органов провести проверки соблюдения федерального и областного законодательства при осуществлении контрольной деятельности Административной инспекции Ростовской области и ее подразделений, и в случаях выявления нарушений принять необходимые меры прокурорского реагирования с привлечением должностных лиц Административной инспекции к предусмотренной законом ответственности.