

Кнутов А.В.
Чаплинский А.В.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ*

Аннотация

В соответствии с общим правилом, установленным законодательством о государственном контроле и антимонопольным законодательством, осуществление контрольно-надзорных полномочий государственными и муниципальными учреждениями недопустимо.

Однако, несмотря на установленный запрет, федеральное законодательство и законы субъектов РФ предусматривают возможность осуществления отдельных видов контроля (надзора) этими учреждениями. В ряде случаев они наделяются контрольными полномочиями разного уровня ведомственными актами.

Исследование выявило 6 видов контроля, осуществляемого федеральными учреждениями, 5 видов контроля (надзора), реализуемого учреждениями субъектов РФ, и 4 вида контроля, осуществляемого муниципальными учреждениями.

В статье рассматриваются минусы осуществления контроля государственными и муниципальными учреждениями, а также анализируются различные варианты решения указанной проблемы.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, государственные и муниципальные учреждения.

* Данная статья написана в рамках проекта, выполняемого по заказу Минэкономразвития России. Авторы выражают благодарность врио заместителя директора Департамента развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России Е.В. Ковтуну за предоставленные материалы и помощь при ее подготовке.

Анализ существующего законодательства и практики деятельности органов (как государственных, так и местного самоуправления) позволяет говорить о довольно обширном участии подведомственных им организаций 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 осуществлять регистрацию, аттестацию, аккредитацию, подтверждение ответственности и т.д.

Во-вторых, во многих случаях подведомственные учреждения участвуют в собственно контрольных мероприятиях. Такое участие может осуществляться в двух формах:

- подведомственные учреждения наделяются только вспомогательными функциями по аналитическому и материально-техническому обеспечению контроля (например, забор проб, осуществление лабораторного анализа), что предполагает лишь участие в осуществлении контроля. В таких случаях юридически значимые действия совершаются государственным или муниципальным органом либо их должностными лицами;
- подведомственные учреждения наделяются полномочиями по самостоятельному осуществлению проверок. Они действуют, исполняя властные контрольные полномочия, включая в некоторых случаях даже полномочия по наложению наказания. При этом органы власти не участвуют в проверочных мероприятиях.

В соответствии с общим правилом, установленным законодательством, осуществление контрольно-надзорных полномочий государственными и муниципальными учреждениями недопустимо.

Согласно п. 1 и 4 ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ, Закон № 294-ФЗ), государственный и муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными органами государственной власти (как федеральными, так и региональными) и органами местного самоуправления. Поскольку учреждения не являются органами власти, наделение их контрольно-надзорными полномочиями неправомерно¹.

Недопустимость наделения полномочиями по осуществлению 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) органами исполнительной власти субъектов РФ, а также их территориальными органами.

В качестве примеров можно привести ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», ч. 2 ст. 16 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», ст. 28 Фе-

дерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.д. Таким образом, контролю, осуществляемому государственными и муниципальными учреждениями, как бы не отводится в законодательстве места.

Общее правило о недопустимости осуществления контроля учреждениями подтверждается также законодательным запретом на совмещение властных и хозяйственных функций. Согласно ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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 и надзора.

Для целей Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под хозяйствующим субъектом понимаются не только индивидуальный предприниматель и коммерческая организация, но и некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Согласно же ст. 120 ГК РФ, учреждение относится к числу некоммерческих организаций. Следовательно, наделение государственного или муниципального учреждения, ведущего доходную деятельность, функциями по контролю (надзору) будет также противоречить Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», если государственное или муниципальное учреждение имеет право оказывать платные услуги, что весьма распространено.

Вместе с тем в специальных законах встречаются исключения из данного правила, которые можно объединить в две группы. Первая объединяет 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 ч. 2 ст. 96 Лесного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон № 200-ФЗ от 04.12.2006), данный контроль и надзор может осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти РФ, или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ, в пределах полномочий соответствующих органов.

Часть 2 ст. 97 Лесного кодекса закрепляет аналогичное положение относительно государственного пожарного надзора в лесах.

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

В соответствии со ст. 32 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», данный контроль осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им государственными учреждениями.

Во вторую группу исключений входят случаи, когда закон напрямую не указывает на возможность осуществления контроля учреждениями, но закрепляет, что учреждения входят в систему «государственной службы», осуществляющей, в том числе, контрольные функции. Данные законодательные положения часто толкуются как являющиеся основанием для наделения учреждений полномочиями не только по обеспечению контроля (проведение экспертиз и т.д.), но и по самостоятельному проведению проверок.

Сюда входят:

- *ветеринарный надзор*. Согласно ч. 2 ст. 5 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», система государственной ветеринарной службы РФ помимо уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти включает в себя подведомственные им учреждения, как федерального, так и регионального подчинения;
- *пожарный надзор*. В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и пп.4 п.3 Положения о государственном пожарном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 21.12.2004 № 820, в числе органов государственного пожарного надзора указаны специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях². Такие подразделения действуют в форме государственных учреждений. Согласно пп. «г» п.1 ч. 1 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы отнесены к федеральным казенным учреждениям;
- *государственный санитарно-эпидемиологический надзор*. Согласно ч. 2 ст. 46 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», система государственного санитарно-эпидемиологического надзора помимо государственных органов включает в себя:
 - 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. Цель их деятельности – обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Стоит отметить, что в первых двух случаях государственные учреждения на практике самостоятельно осуществляют проверки. В случае же с санитарно-эпидемиологическим надзором контрольные мероприятия (внутриведомственного характера) проводят только учреждения силовых ведомств, а учреждения Роспотребнадзора исполняют только обеспечительные функции.

Нормы, противоречащие 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 наделяния государственных учреждений 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 КоАП РФ были внесены изменения, наделяющие ФГУ «Пробирная палата России» и государственные инспекции пробирного надзора полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

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 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ предусмотрено 6 таких случаев:

- 1) должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы;
- 2) 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 (такowymi являются ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата России», а также государственные пробирные инспекции, структурные подразделения ФГУ «Пробирная палата России»);
- 3) должностные лица органов ведомственной охраны. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» такая охрана создана в 13 федеральных органах исполнительной власти. Как правило, ведомственная охрана существует в форме федеральных государственных предприятий (к примеру, ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации») или государственных учреждений (например, Государственное учреждение «Ведомственная охрана Министерства финансов Российской Федерации»);
- 4) должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор;
- 5) должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах;
- 6) государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в соответствии со ст. 33 и 34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков могут являться работниками государственных природных заповедников и национальных парков).

В той же ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ указаны еще два случая наделения должностных лиц государственных учреждений субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов:

- должностных лиц государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющих функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;
- должностных лиц (государственных охотничьих инспекторов) государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный охотничий контроль и надзор.

Кроме того, в ряде случаев Кодекс об административных правонарушениях, не указывая прямо на полномочия учреждений в сфере административного разбирательства, устанавливает, что составляют протоколы должностные лица органов, осуществляющих тот или иной вид контроля. Однако, по факту, функции таких органов исполняются учреждениями. Так, согласно п. 21 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, полномочиями по составлению протоколов наделены должностные лица органов, осуществляющих государственный ветеринарный надзор. Согласно же п. 2 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 19.06.1994 № 706, среди таких органов названы станции 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 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях могут рассматриваться:

- учреждениями уголовно-исполнительной системы;
- органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (такowymi органами, как указывалось выше, являются ФГУ, на что есть соответствующая ссылка в ст. 23.54 КоАП РФ).

Кроме того, в ст. 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 органами, а учреждениями.

Помимо этого, как и в случае с составлением протоколов, несмотря на то что в КоАП РФ указано на полномочия 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 ч. 2 ст. 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 станций по борьбе с болезнями животных, начальниками (директорами) районных, городских ветеринарных лабораторий;
- государственные ветеринарные инспектора территорий, обслуживаемых возглавляемыми ими ветеринарными лечебницами, ветеринарными пунктами.

Как отмечалось выше, указанные организации являются учреждениями. Следовательно, указанные должностные лица являются работниками 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 п. 2 Постановления правительства Ленинградской области от 16.08.2002 № 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 23.04.2010 № 37-пг, определяющем структуру органов исполнительной власти Ленинградской области, данная инспекция не указана.

Такие случаи являются наиболее опасными, поскольку позволяют создать видимость легитимности контроля. При необходимости существует возможность сослаться на то, что данная организация действует не как учреждение, а как орган. Однако при этом данные организации имеют возможность осуществлять коммерческую деятельность и распоряжаться полученными средствами в связи с тем, что де-юре они все-таки по своей организационно-правовой форме являются государственными (муниципальными) учреждениями.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, а также правоприменительной практики позволил выявить такие виды контро-

ля, осуществляющиеся на практике **федеральными государственными учреждениями**, как:

- государственный пожарный надзор (государственные учреждения – отделы и отделения государственного пожарного надзора (действующие в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях)³;
- контроль в области охраны окружающей среды (ФГУ государственные природные заповедники и национальные парки, находящиеся в ведении Минприроды России, ФГУ «Специнспекция “ТИГР”»⁴);
- государственный портовый контроль (ФГУ администрации морских портов)⁵;
- государственный контроль в области драгоценных металлов и драгоценных камней (федеральное учреждение «Российская государственная пробирная палата», федеральное учреждение Гохран России)⁶;
- сортовой и семенной контроль, осуществляемый ФГУ «Центрлессем» в отношении семян лесных растений⁷;
- осуществление контроля за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями управления дорог (подведомственны Росавтодору);
- 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»⁸.

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

- государственный контроль в области охраны окружающей среды (например, Ленинградское областное государственное учреждение «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области»⁹);
- 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»¹⁰);
- государственный ветеринарный надзор (в качестве примера можно привести 12 ветеринарных станций, существующих в форме государственных учреждений Республики Хакасия¹¹);
- государственный лесной контроль и надзор (например, в Краснодарском крае действует государственное учреждение «Комитет по лесу»¹²);
- государственный контроль за соблюдением требований законодательства при осуществлении перевозок пассажиров и багажа транспортом (Государственное учреждение Московской области «Административно-транспортная инспекция Московской области»¹³).

Однако наличие в этом списке того или иного вида контроля не означает, что во всех субъектах РФ данный вид контроля осуществляется толь-

ко учреждениями. Степень распространенности контроля, проводимого учреждениями, различается в зависимости от вида контроля.

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

Анализ нормативных актов органом МСУ показывает, что на практике имеют место случаи осуществления муниципального контроля **муниципальными учреждениями**. В качестве примеров можно привести следующие виды контроля:

- муниципальный контроль в сфере благоустройства, санитарного содержания городских территорий, содержания жилищного фонда (например, муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Калининграда»¹⁴, муниципальное учреждение города Курска «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»¹⁵);
- муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды (к примеру, муниципальное учреждение «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»¹⁶, муниципальное учреждение «Муниципальная экологическая и административно-техническая служба» муниципального образования «Город Майкоп»¹⁷);
- муниципальный земельный контроль (муниципальное учреждение города Кургана «Городская инспекция по земельным отношениям и охране окружающей среды»¹⁸, муниципальное учреждение «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»¹⁹);
- контроль за соблюдением законодательства по размещению объектов наружной рекламы (например, муниципальное учреждение города Ишим «Управление архитектуры и градостроительства»²⁰, муниципальное учреждение города Таганрог «Альтернатива»²¹).

В ряде случаев муниципальные учреждения наделяются полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. В качестве примера можно указать муниципальное учреждение города Таганрог «Муниципальная инспекция»²², вся компетенция которой состоит из полномочий по профилактике, выявлению и пресечению административных правонарушений и составлению по ним протоколов. Согласно постановлению Мэра г. Таганрога от 14.04.2006 № 1525, должностные лица (инспекторы) данного муниципального учреждения вправе составлять протоколы в отношении 47 составов административных правонарушений, установленных Областным законом Ростовской области от 25.10.2002 № 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 ст. 8.1 указанного Закона, устанавливающая ответственность за нарушение правил торговли.

Данная ситуация является прямым нарушением Закона. Часть 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ допускает возможность наделения законами субъектов РФ орга-

нов местного самоуправления отдельными полномочиями субъекта РФ по производству по делам об административных 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, осуществляемого учреждениями, различается в зависимости от вида контроля. В качестве иллюстрации приведем два довольно показательных примера осуществления контрольных функций государственными учреждениями.

Первый пример – федеральный пробирный надзор. В соответствии с ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», федеральный пробирный надзор включает в себя 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 учетом 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 России от 11.01.2009 № 1н, федеральный пробирный надзор осуществляется Российской государственной пробирной палатой при Министерстве финансов Российской Федерации через государственные инспекции пробирного надзора.

При этом, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.04.1999 № 371, государственный контроль за качеством сортировки и оценки драгоценных камней помимо Российской государственной пробирной палаты при Министерстве финансов Российской Федерации осуществляет также Гохран России.

Стоит отметить, что перечень организаций, в отношении которых осуществляется постоянный государственный контроль, в нарушение Закона утвержден не Правительством, а Минфином России. Согласно приказу Минфина России от 28.07.1999 № 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 Пробирная палата России осуществляет постоянный государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней в 22 организациях.

Как мы видим, нормы ведомственных актов Минфина России противоречат требованиям федеральных законов о порядке проведения государственного контроля.

Второй пример – государственный ветеринарный надзор. Согласно ч. 2 ст. 5 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», система государственной ветеринарной службы РФ включает в себя два компонента: федеральный и региональный. Базовым элементом федерального компонента ветеринарной службы является Россельхознадзор и подведомственные ему организации.

В области ветеринарии в число подведомственных Россельхознадзору организаций входят научно-исследовательские институты и межобластные (межрегиональные) лаборатории. Данные учреждения не осуществляют проверки деятельности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, проводя 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, система ветеринарного надзора субъекта РФ возглавляется специализированным органом исполнительной власти. Однако есть исключения, когда вместо органа исполнительной власти действует государственное учреждение. В качестве примера можно привести Республиканское государственное учреждение «Ветеринарное управление Кабардино-Балкарской Республики».

На нижнем уровне региональной системы ветеринарного надзора действуют государственные учреждения субъектов, называемые, как правило, районными (городскими) станциями по борьбе с болезнями животных (далее также – СББЖ). В их компетенцию включены в числе прочих функции, наделение которыми учреждения нежелательно и даже неправомерно.

Так, например, согласно Уставу смоленского областного государственного учреждения ветеринарии «Холм-Жирковская станция по борьбе с болезнями животных»²³, она исполняет 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):
 - в соответствии с федеральными и областными нормативными правовыми актами оказывает платные ветеринарные услуги.

По данным, размещенным на Интернет-сайте Государственной ветеринарной службы Забайкальского края, можно оценить объем работы станций по борьбе с болезнями животных²⁴.

По результатам 1-го полугодия 2010 г. было проведено 242 из 286 запланированных мероприятий по контролю. Больше всего проверок было проведено: краевого государственного учреждения (далее – КГУ) «Могойтуйская СББЖ» – 26 проверок при 25 запланированных, КГУ «Хилокская СББЖ» – 23 плановые проверки из 24 запланированных, и КГУ «Приаргунская СББЖ» провела 16 плановых проверок из 22 запланированных.

Наибольшее количество выданных предписаний зарегистрировано в КГУ «Забайкальская СББЖ» – 8, КГУ «Шилкинская СББЖ» – 6 и КГУ «Дульдургинская СББЖ» – 5. Всего было наложено штрафов на сумму 39 тыс. руб., взыскано – на сумму 33 тыс. руб.

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

Таким образом, в настоящий момент государственные ветеринарные учреждения субъектов РФ нарушают сразу два положения законодательства. Во-первых, данные учреждения осуществляют контроль с возможностью наложения административных наказаний; во-вторых, они нарушают ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» тем, что осуществляют властные функции (в частности, функции по надзору) и занимаются коммерческой деятельностью, причем фактически являясь монополистами.

Осуществление контрольно-надзорной функции 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, не применяются гарантии защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, также установленных 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) и т.д.

Во-вторых, как правило, контрольными функциями наделяются учреждения, осуществляющие коммерческие функции в соответствующей сфере. В результате полномочия по контролю могут быть использованы для увеличения 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. В правовом регулировании их деятельности отсутствует значительное число положений, предназначенных для предотвращения злоупотреблений полномочиями, в том числе обязанность предоставлять сведения о доходах.

Кроме того, сотрудники учреждений, осуществляющие проверку, в большинстве своем обладают отраслевым, а не юридическим профессиональным образованием, что также порой порождает нарушения законодательства о порядке проведения контроля.

Существует два основных варианта разрешения данной проблемы. Первый вариант заключается в том, чтобы распространить действие Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорную деятельность учреждений. Второй – в установлении запрета на осуществление контроля подведомственными организациями и передаче необходимых для этого персонала и денежных средств на уровень органа власти, а также в неуклонном пресечении практики наделения контрольно-надзорными полномочиями государственных и муниципальных учреждений.

Анализируя преимущества и недостатки предложенных вариантов решения, стоит отметить, что первый вариант более прост в реализации. Второй же 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 целесообразным является реализация следующей модели. Подведомственные публичным органам предприятия и учреждения не вправе осуществлять контроль, за исключением случаев, прямо указанных в Законе. Если Законом такие организации все-таки наделены правом на осуществление контроля, то на проверки индивидуальных предпринимателей и юридических лиц должен распространяться Федеральный закон

от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, а на проверки физических лиц – иное законодательство.

В связи с этим необходимо внести следующие изменения в законодательство.

Во-первых, исключить из Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и соответствующих подзаконных актов положения, предусматривающие включение учреждений в систему «государственной службы», осуществляющей контроль.

Во-вторых, дополнить ст. 3 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» положениями о недопустимости осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органам государственной власти и органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также иными организациями, кроме случаев, установленных федеральными законами.

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

В-третьих, необходимо исключить из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях положения, предусматривающие возможность составления протоколов об административных правонарушениях и рассмотрения дел об административных правонарушениях должностными лицами учреждений, кроме оговоренных исключений, вытекающих из прямого указания закона о допустимости осуществления того или иного вида контроля подведомственными учреждениями.

При этом спорным остается вопрос о допустимости сохранения за учреждениями полномочий по осуществлению контроля, например, в отношении физических лиц (в частности, полномочий по составлению протоколов в отношении физических лиц). Так как разделение каждого вида контроля на контроль за физическими лицами и контроль за юридическими лицами повлечет, с одной стороны, снижение его эффективности, а с другой стороны, увеличение затрат (создание дублирующих друг друга контрольных структур и т.д.), предлагаем создать единый орган по контролю (как за физическими, так и за юридическими лицами) в одной сфере регулирования. Если государственное учреждение в настоящее время осуществляет контроль только в отношении физических лиц (например, исправительные колонии за заключенными), то их полномочия должны остаться неизменными. Если же то или иное учреждение осуществляет контроль как за физическими, так и за юридическими лицами, то такой контроль должен быть передан органу власти в полном объеме.

Если это невозможно (из-за роста числа государственных служащих), то в качестве компромиссного варианта можно предложить оставить контрольные функции (включая функции в рамках производства по делам об административных правонарушениях) у учреждений с подчинением контроля за юридическими лицами Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ.

В-четвертых, необходимо дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях 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.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ. Ст. 6 «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
2. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ. Ст. 34 «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
3. Постановление Правительства РФ от 05.04.1999 № 371 // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1821.
4. Приказ Минфина России от 11.01.2009 № 1н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 12.
5. Приказ Рослесхоза от 25.06.1999 № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – № 33.
6. Кодекс торгового мореплавания РФ. Глава V // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
7. Положение о Центре оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденное приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 03.12.2004. – № 809.
8. Постановление правительства Ленинградской области от 16.08.2002 № 141 «О создании Ленинградского областного государственного учреждения "Государственная экологическая инспекция Ленинградской области"» // «Вестник правительства Ленинградской области». – 2002. – № 14.

9. Постановление Правительства Республики Хакасия от 25.11.2005 № 400 «О структуре государственной ветеринарной службы Республики Хакасия» // «Вестник Хакасии». – 2005. – № 60.
10. Постановление Правительства МО от 23.12.2003 № 734/46 «О создании государственного учреждения Московской области "Административно-транспортная инспекция Московской области"» // «Информационный вестник Правительства МО». – 2004. – № 1.
11. Постановление Главы г. Екатеринбурга от 01.11.2001 № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды» // «Вечерний Екатеринбург». 08.11.2001.
12. Постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 22.06.2006 № 72-ПС «Об утверждении Положения об общественном контроле в области охраны окружающей среды (экологический контроль) на территории муниципального образования "Город Майкоп"» // «Ведомости Совета народных депутатов МО "Город Майкоп"». – 2006. – № 17.
13. Постановление Администрации города Ишима от 12.04.2010 № 496 «Об утверждении Правил установки объектов наружной рекламы и информации на территории города Ишима» // «Ишимская правда». – 2010. – № 46.
14. Постановление Администрации г. Таганрога от 16.12.2009 № 6186 «О Порядке организации работы по формированию и финансовому обеспечению муниципального задания муниципальным учреждениям города Таганрога» // «Таганрогская правда». – 2009. – № 370.
15. Постановление Мэра г. Таганрога от 14.04.2006 № 1525 «Об утверждении перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // «Таганрогская правда». – 2006. – № 15.
16. Распоряжение Администрации Смоленской области от 30.12.2003 № 821-р/адм «О создании смоленского областного государственного учреждения ветеринарии "Холм-Жирковская станция по борьбе с болезнями животных"».
17. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 15.09.2004 № 125-рп «О создании краевого государственного учреждения "Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники"» // «Собрание законодательства Хабаровского края». – 2005. – № 3 (32).
18. Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 16.10.2007 № 897-р «О создании государственного учреждения Краснодарского края "Комитет по лесу"» // «Кубанские новости». – 2007. – № 173.
19. Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 31.05.2007 № 46-10 «Об утверждении Положения о Муниципальном учреждении "Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска"» // «Вестник Горно-Алтайска». – 2007. – № 23.
20. Устав муниципального образования «Город Таганрог», ч. 1 ст. 51, принятый Решением городской Думы г. Таганрога от 01.12.2005 № 153 // «Таганрогская правда», «Официальный Таганрог». – 2005. – № 41.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ При этом необходимо иметь в виду ограниченную сферу регулирования Закона № 294-ФЗ.
- ² В настоящее время действуют 24 отдела и 24 отделения государственного пожарного надзора в составе таких специальных и воинских подразделений.
- ³ Ст. 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
- ⁴ Ст. 34 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
- ⁵ Глава V Кодекса торгового мореплавания РФ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
- ⁶ Постановление Правительства РФ от 05.04.1999 № 371 // СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1821, Приказ Минфина России от 11.01.2009 № 1н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 12.
- ⁷ Приказ Рослесхоза от 25.06.1999 № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – № 33.
- ⁸ Положение о Центре оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 03.12.2004. – № 809.
- ⁹ Постановление правительства Ленинградской области от 16.08.2002 № 141 «О создании Ленинградского областного государственного учреждения "Государственная экологическая инспекция Ленинградской области"» // «Вестник правительства Ленинградской области». – 2002. – № 14.
- ¹⁰ Распоряжение Правительства Хабаровского края от 15.09.2004 № 125-рп «О создании краевого государственного учреждения "Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники"» // «Собрание законодательства Хабаровского края». – 2005. – № 3 (32).
- ¹¹ Постановление Правительства Республики Хакасия от 25.11.2005 № 400 «О структуре государственной ветеринарной службы Республики Хакасия» // «Вестник Хакасии». – 2005. – № 60.
- ¹² Распоряжение главы администрации Краснодарского края от 16.10.2007 № 897-р «О создании государственного учреждения Краснодарского края "Комитет по лесу"» // «Кубанские новости». – 2007. – № 173.
- ¹³ Постановление Правительства МО от 23.12.2003 № 734/46 «О создании государственного учреждения Московской области "Административно-транспортная инспекция Московской области"» // «Информационный вестник Правительства МО». – 2004. – № 1.
Распоряжение Министерства транспорта МО от 27.06.2008 № 131 «Об утверждении Устава Государственного учреждения Московской области "Админи-

- стративно-транспортная инспекция Московской области" в новой редакции» // Документ опубликован не был.
- 14 Постановление Мэра города Калининграда от 27.03.2007 № 631 «О создании муниципального учреждения "Административно-техническая инспекция города Калининграда"» // Документ опубликован не был.
- 15 Постановление Администрации г. Курска от 08.02.2007 № 245 «О создании муниципального учреждения "Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству"» // Документ опубликован не был.
- 16 Постановление Главы г. Екатеринбурга от 01.11.2001 № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды» // «Вечерний Екатеринбург». 08.11.2001.
Постановление Главы Екатеринбурга от 07.04.2009 № 1042 «О переименовании муниципального учреждения "Муниципальная экологическая инспекция г. Екатеринбурга"» // Документ опубликован не был.
- 17 Постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 22.06.2006 № 72-ПС «Об утверждении Положения об общественном контроле в области охраны окружающей среды (экологический контроль) на территории муниципального образования "Город Майкоп"» // «Ведомости Совета народных депутатов МО "Город Майкоп"». – 2006. – № 17.
- 18 Постановление Администрации города Кургана от 14.11.2006 № 6693 «Об определении уполномоченной организации по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Кургана» // Документ опубликован не был.
- 19 Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 31.05.2007 № 46–10 «Об утверждении Положения о Муниципальном учреждении "Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска"» // «Вестник Горно-Алтайска». – 2007. – № 23.
- 20 Постановление Администрации города Ишима от 12.04.2010 № 496 «Об утверждении Правил установки объектов наружной рекламы и информации на территории города Ишима» // «Ишимская правда». – 2010. № 46.
- 21 Постановление Мэра г. Таганрога от 14.04.2006 № 1525 «Об утверждении перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // «Таганрогская правда». – 2006. – № 15.
- 22 Ч. 1 ст. 51 Устава муниципального образования «Город Таганрог», принятого Решением городской Думы г. Таганрога от 01.12.2005 № 153 // «Таганрогская правда», «Официальный Таганрог». – 2005. – № 41.
Постановление Администрации г. Таганрога от 16.12.2009 № 6186 «О Порядке организации работы по формированию и финансовому обеспечению муниципального задания муниципальным учреждениям города Таганрога» // «Таганрогская правда». – 2009. – № 370.
- 23 Распоряжение Администрации Смоленской области от 30.12.2003 № 821-р/адм «О создании смоленского областного государственного учреждения ветеринарии "Холм-Жирковская станция по борьбе с болезнями животных"».
- 24 <http://www.gosvet.e-zab.ru/information/?mid=5512>.