



**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(Минэкономразвития России)**

**Департамент развития малого и среднего предпринимательства**

**Доклад**

**«Об исполнении полномочий по  
государственному контролю (надзору),  
муниципальному контролю  
государственными (муниципальными)  
предприятиями и учреждениями»**

**Москва**

**2010 г.**

**Доклад «Об исполнении полномочий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями» / Ответственный за содержание доклада: ВРИО заместителя директора Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун.**

Аналитический доклад посвящен актуальным проблемам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации подведомственными государственными и муниципальными учреждениями, является продолжением Доклада «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» и подготовлен во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 6 июля 2010 г. № ВП-П13-4512 (п.6 Перечня поручений).

Доклад подготовлен Департаментом развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России. При подготовке доклада использованы материалы предоставленные Институтом государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти.

## **Содержание:**

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>I. Нормативно-правовое регулирование осуществления контроля государственными учреждениями.....</b>	<b>5</b>
<b>II. Сферы осуществления контроля государственными и муниципальными учреждениями.....</b>	<b>12</b>
<b>III. Обзор правоприменительной практики осуществления функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными учреждениями</b>	<b>32</b>
<b>IV. Предложения Минэкономразвития России .....</b>	<b>65</b>

## 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 осуществлять 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, осуществление лабораторного анализа), что предполагает лишь участие в осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. В такой ситуации юридические значимые действия совершаются государственным или муниципальным органом либо их должностными лицами. В других случаях подведомственные учреждения наделяются полномочиями по самостоятельному осуществлению проверок. В такой ситуации органы власти не участвуют в проверочных мероприятиях. Учреждения исполняют все действия по исполнению властных контрольных полномочий, включая в некоторых случаях даже полномочия по наложению наказания.

Доклад затрагивает наиболее серьезные с точки зрения баланса контрольных полномочий случаи - самостоятельное осуществление организациями, подведомственными публичным органам, контрольных функций.

Стоит отметить, что доклад не затрагивает вопросы осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными организациями в отношении граждан (физических лиц)<sup>1</sup>. Контроль (надзор) в отношении граждан имеет специфический характер и должен рассматриваться отдельно от контроля (надзора) при осуществлении предпринимательской деятельности, деятельности коммерческих и некоммерческих организаций, а также субъектов профессиональной деятельности.

---

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

# **I. Нормативно-правовое регулирование осуществления контроля государственными учреждениями**

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

Согласно пунктам 1 и 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ государственный контроль (надзор) 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 неправомерно<sup>2</sup>.

Недопустимость наделения полномочиями по осуществлению проверок учреждений также вытекает из ряда специальных законов, устанавливающих тот или иной вид контроля. В практически всех таких законах указано, что государственный контроль (надзор) осуществляется федеральным органом исполнительной власти и (или) органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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 совмещение властных и хозяйственных функций. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 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.

---

<sup>2</sup> Однако при этом необходимо иметь в виду ограничения сферы регулирования Закона № 294-ФЗ.

Для целей указанного закона под хозяйствующим субъектом понимается не только индивидуальный предприниматель и коммерческая организация, но и некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Согласно же статье 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 Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Вместе с тем существует ряд исключений из данного правила, которые можно объединить в II группы.

I группа 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 части 2 статьи 96 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ данный контроль и надзор могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации или государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов Российской Федерации, 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» данный контроль осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подведомственными им государственными учреждениями.

Во II группу исключений входят случаи, когда закон напрямую не указывает на возможность осуществления контроля учреждениями, но закрепляет, что учреждения входят в систему «государственной службы», осуществляющей контрольные функции. Данные 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.

Данная группа включает в себя следующие случаи:

### **1) ветеринарный надзор**

Согласно части 2 ст. 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» система государственной ветеринарной службы Российской Федерации помимо уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти включает в себя 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» и подпункта 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<sup>3</sup>.

Такие подразделения действуют в форме государственных учреждений. При этом согласно подпункту 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 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;

---

<sup>3</sup> Согласно информации, предоставленной МЧС России в настоящее время действует 24 отдела и 24 отделения ГПН в составе таких специальных и воинских подразделений.

государственные научно-исследовательские и иные учреждения, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения 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) осуществляют только учреждения силовых ведомств, а учреждения Роспотребнадзора осуществляют только обеспечительные функции.

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

*Кроме 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<sup>4</sup>.*

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 КоАП РФ предусмотрено 6 случаев наделяния должностных лиц федеральных учреждений и предприятий по составлению протоколов. К числу таковых относятся:

- 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 (такowymi являются ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Источник публикации: «Российская газета», № 253, 30 декабря 2009 г., «СЗ РФ», 4 января 2010 г., № 1, ст. 1.

России», а также государственные пробирные инспекции, структурные подразделения ФГУ «Пробирная палата России»);

- должностные лица органов ведомственной охраны (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации 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»);

- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор;

- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах;

- государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в соответствии со статьей 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 части 5 статьи 28.3 КоАП РФ указаны два случая наделения должностных лиц государственных учреждений субъектов Российской Федерации полномочиями по составлению протоколов. К числу таковых можно отнести:

- 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 часть 2 статьи 28.3 КоАП РФ устанавливает, что составление протоколов осуществляется должностными лицами 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 Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 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 части 1 статьи 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 статье 23.54 КоАП РФ).

Кроме того, в статье 23.25 КоАП РФ среди должностных лиц органов, осуществляющие 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.

Как и в случае с составлением протоколов, примером могут служить органы ветеринарного надзора. В части 2 статьи 23.14 КоАП РФ 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 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, определяющем структуру органов исполнительной власти Ленинградской области, данная инспекция не указана.

Такие случаи являются наиболее опасными из всех случаев осуществления контроля учреждениями, поскольку позволяют создать видимость легитимности осуществления контроля. При необходимости существует возможность сослаться на тот факт, что данная организация осуществляет контроль не как учреждение, а как орган исполнительной власти. Однако при этом данные организации имеют возможность осуществлять коммерческую деятельность и распоряжаться полученными средствами.

## II. Сферы 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:

- государственный пожарный надзор (государственные учреждения – отделы и отделения государственного пожарного надзора (действующие в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях))<sup>5</sup>;
- контроль в области охраны окружающей среды (ФГУ государственные природные заповедники и национальные парки, находящиеся в ведении Минприроды России<sup>6</sup>, ФГУ «Специнспекция «ТИГР»);
- государственный портовый контроль (ФГУ администрации морских портов)<sup>7</sup>;
- государственный контроль в области драгоценных металлов и драгоценных камней (федеральное учреждение «Российская государственная пробирная палата», федеральное учреждение Гохран России)<sup>8</sup>;
- сортовой и семенной контроль, осуществляемый ФГУ «Центрлессем» в отношении семян лесных растений<sup>9</sup>;
- осуществление контроля за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями управлениями дорог (подведомственны Росавтодору)<sup>10</sup>;
- 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»<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

<sup>6</sup> Ст.34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

<sup>7</sup> Глава V Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1999 г. № 371; приказ Минфина Российской Федерации от 11 января 2009 г. № 1н.

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

<sup>10</sup> Исходя из примеров судебной практики, рассмотренных ниже.

<sup>11</sup> Положение о Центре оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденное приказом МВД России от 3 декабря 2004 г. № 809.

## Осуществление контроля государственными учреждениями субъектов Российской Федерации

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации 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»<sup>12</sup>);
- 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»<sup>13</sup>);
- государственный ветеринарный надзор (в качестве примера можно привести 12 ветеринарных станций, существующих в форме государственных учреждений Республики Хакасии<sup>14</sup>);
- государственный лесной контроль и надзор (например, в Краснодарском крае действует государственное учреждение «Комитет по лесу»<sup>15</sup>);
- государственный контроль за соблюдением требований законодательства при осуществлении перевозок пассажиров и багажа транспортом (Государственное учреждение Московской области «Административно-транспортная инспекция Московской области»<sup>16</sup>).

Однако наличие в этом списке того или иного вида контроля не означает, что во всех субъектах Российской Федерации данный вид контроля осуществляется только учреждениями. Степень распространенности государственного контроля, осуществляемого учреждениями, различается в зависимости от вида контроля.

Так, в большинстве субъектов Российской Федерации государственный ветеринарный контроль осуществляется учреждениями. Осуществление учреждениями

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Постановление Правительства Республики Хакасия от 25 ноября 2005 г. № 400 «О структуре государственной ветеринарной службы Республики Хакасия». Источник публикации: «Вестник Хакасии». 2005. № 60.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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. Источник публикации: документ опубликован не был.

государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники является скорее исключением, чем правилом.

### **Осуществление контроля муниципальными учреждениями**

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»<sup>17</sup>, муниципальное учреждение города Курска «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»<sup>18</sup>);
- муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды (к примеру, муниципальное учреждение «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»<sup>19</sup>, муниципальное учреждение «Муниципальная экологическая и административно-техническая служба» муниципального образования «Город Майкоп»<sup>20</sup>);
- муниципальный земельный контроль (муниципальное учреждение города Кургана «Городская инспекция по земельным отношениям и охране окружающей среды»<sup>21</sup>, муниципальное учреждение «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»<sup>22</sup>);
- контроль за соблюдением законодательства по размещению объектов наружной рекламы (например, муниципальное учреждение города Ишим «Управление архитектуры и градостроительства»<sup>23</sup>, муниципальное учреждение города Таганрог «Альтернатива»<sup>24</sup>).

<sup>17</sup> Постановление мэра города Калининграда от 27 марта 2007 г. № 631 «О создании муниципального учреждения «Административно-техническая инспекция города Калининграда». Источник публикации: документ опубликован не был.

<sup>18</sup> Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству». Источник публикации: документ опубликован не был.

<sup>19</sup> Постановление Главы г. Екатеринбурга от 1 ноября 2001 г. № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды». Источник публикации: «Вечерний Екатеринбург». 8 ноября 2001 г. Постановление Главы Екатеринбурга от 7 апреля 2009 г. № 1042 «О переименовании муниципального учреждения «Муниципальная экологическая инспекция г. Екатеринбурга». Источник публикации: документ опубликован не был.

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> Постановление Администрации города Кургана от 14 ноября 2006 г. № 6693 «Об определении уполномоченной организации по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Кургана». Источник публикации: документ опубликован не был

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Постановление Администрации города 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

Существуют случаи наделения муниципальных учреждений полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. В качестве примера можно указать муниципальное учреждение г. Таганрог «Муниципальная инспекция»<sup>25</sup>, 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 (инспекторы) 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 контрольно-надзорных мероприятий. Примером может служить статья 8.1 указанного закона, устанавливающая ответственность за нарушение правил торговли.

Данная ситуация является прямым нарушением закона. Часть 2 статьи 1.3.1 КоАП РФ допускает возможность наделения законами субъектов Российской Федерации органов местного самоуправления отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации, 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.

---

<sup>24</sup> 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

<sup>25</sup> 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 задания муниципальным учреждениям города Таганрога». Источник публикации: «Таганрогская правда». 2009. № 370.

Можно привести ряд довольно показательных и одиозных случаев осуществления контрольно-надзорных функций государственными учреждениями.

### **Контроль в области охраны окружающей среды**

В качестве примера государственного контроля в области охраны окружающей среды стоит рассмотреть деятельность Федерального государственного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (сокращенное наименование - ФГУ «Специнспекция «ТИГР»<sup>26</sup>).

ФГУ осуществляет ряд контрольных полномочий:

- контрольно-инспекционное патрулирование Приморского и Хабаровского краев с целью выявления и пресечения браконьерства;
- контроль, расследование и урегулирование конфликтных ситуаций между человеком и крупными хищниками Приморской тайги (тигром, леопардом);
- выявление и пресечение деятельности лиц, специализирующихся на незаконном обороте видов животных и растений, занесенных 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 сотрудники учреждения исполняют функции государственных инспекторов:

- посещают в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности знакомятся с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
- 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 природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля.

Данная деятельность ФГУ **незаконна**, поскольку в соответствии с части 1 статьи 65 Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

---

<sup>26</sup> Имеет также московский филиал.

государственный экологический контроль может осуществляться только федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>27</sup>. Перечень федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определяется Правительством Российской Федерации. В соответствующем перечне, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 716, в качестве инспекторов перечислены только сотрудники Росприроднадзора и его территориальных органов<sup>28</sup>.

Стоит отметить, что осуществление контрольно-надзорной деятельности ФГУ «Специнспекция «ТИГР» не основана даже на ведомственных актах. В уставе учреждения отсутствует упоминание о возможности осуществления им инспекций. Информация о том, что ФГУ осуществляет такую деятельность, получена только на основании данных о правоприменительной деятельности.

### **Государственный портовый контроль**

В соответствии с главой V Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации 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 порта<sup>29</sup>.

Согласно пункту 13 данного Положения капитан порта осуществляет 44 функции, среди которых есть как организационно-распорядительные и 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

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Первоначальный текст закона опубликован в «Российской газете», № 6 от 12 января 2002 г., «Парламентской газете», № 9 от 12 января 2002 г., «СЗ РФ» от 14 января 2002 г., № 2, ст. 133.

<sup>28</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)». Текст постановления опубликован в «СЗ РФ» от 29 сентября 2008 г., № 39, ст. 4453, «Российской газете», № 205 от 1 октября 2008 г.

<sup>29</sup> Приказ Минтранса России от 19 декабря 2006 г. № 156 «Об утверждении Положения о капитане морского порта». Текст приказа опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 6 от 5 февраля 2007 г.

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.

### **Контрольная деятельность жилищных инспекций**

Статьей 20 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от форм собственности, а также соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (до настоящего времени такой Порядок не принят).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О Государственной жилищной инспекции в Российской Федерации», система органов государственной жилищной инспекции состоит из Главной государственной жилищной инспекции и ее органов в субъектах Российской Федерации<sup>30</sup>.

На момент принятия постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 Главная государственная жилищная инспекция была образована в Министерстве строительства Российской Федерации (Приказ Минстроя Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции»)<sup>31</sup>. Однако в 1997 г. Министерство строительства Российской Федерации было упразднено. Его функции переданы иным федеральным органам исполнительной власти, правопреемство главной государственной жилищной комиссии 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»<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации». Первоначальный текст документа опубликован в «СЗ РФ» от 3 октября 1994 г., № 23, ст. 2566.

<sup>31</sup> Приказ Минстроя Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции». Источник публикации: документ опубликован не был.

<sup>32</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти». Первоначальный текст указа опубликован в «Российской газете», № 106 от 22 мая 2004 г., «СЗ РФ» от 24 мая 2004 г., № 21, ст. 2023.

Тем не менее, на уровне регионов жилищные инспекции в полном объеме продолжают осуществлять свои функции.

В таблице 1 представлены примеры жилищных инспекций, образуемых в субъектах Российской Федерации.

Таблица 1.

Описание примеров организации жилищных инспекций в различных субъектах Российской Федерации

№	Наименование	Статус	Реквизиты подтверждающего НПА
1.	Государственная жилищная инспекция города Москвы (сокращенное наименование - Мосжилинспекция)	функциональный орган исполнительной власти города Москвы по государственному контролю за порядком целевого использования и технической эксплуатации жилья	Постановление Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 «Об уточнении нормативных документов и полномочий Мосжилинспекции» (Приложение 1 к постановлению Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 Положение о государственной жилищной инспекции города Москвы)
2.	Главное управление Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области»	центральный исполнительный орган государственной власти Московской области специальной компетенции	Положение о главном управлении Московской области «Государственная жилищная инспекция московской области», утвержденное постановлением Правительства Московской области от 12 сентября 2007 г. № 674/28
3.	Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга	исполнительный орган государственной власти	Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 5 ноября 2003 г. № 8 «О перечне исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»

В ряде случаев на уровне муниципального образования также образуются различные учреждения, осуществляющие, в том числе, функции, схожие с функциями жилищных инспекций субъектов Российской Федерации. Существует практика создания таких организаций в форме муниципальных учреждений. Несмотря на их статус (организационно-правовую форму) на них возлагаются, в том числе, ряд контрольно-надзорных полномочий.

Примеры таких учреждений приведены в таблице 2.

Примеры учреждений на уровне муниципальных образований, аналогичных  
жилищным инспекциям

№	Наименование	Статус	Акт органа о создании, реквизиты устава	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
1.	Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству	муниципальное учреждение	Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, общего имущества многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования «Город Курск», их соответствия установленным санитарным и техническим нормам и правилам, а также иным требованиям действующего законодательства независимо от выбранного способа управления;</li> <li>- осуществление контроля за содержанием объектов внешнего благоустройства и мест захоронения, озеленения и уличным освещением на территории г. Курска;</li> <li>- осуществление контроля за сбором и вывозом твердых и жидких бытовых отходов;</li> <li>- осуществление контроля за исполнением Правил благоустройства, содержания и использования придомовой территории в г. Курске;</li> </ul>
2.	Жилищная инспекция города Протвино	муниципальное учреждение	Постановление Главы г. Протвино Московской области от 6 июня 2001 г. № 229 «О создании муниципального учреждения «Жилищная инспекция г. Протвино»	<p>Учреждение осуществляет контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- надлежащим использованием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения и прилегающих территорий.</li> <li>- санитарным и противопожарным состоянием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в части, согласованной с ЦГСЭН и ОГПС № 88.</li> <li>- за осуществлением мероприятий по благоустройству территории города.</li> <li>- за исполнением мероприятий по энергосбережению в муниципальном жилищном фонде и на объектах социально-культурного и коммунально-бытового назначения.</li> <li>- за соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (тепло-, электро-, водо-, газоснабжения и т.д.).</li> </ul>

## **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 в себя 6 видов экспертиз, государственную сертификацию драгоценных металлов и камней, специальный учет организаций, осуществляющих операции с данными объектами, а также 2 вида контроля:

1) постоянный государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, хранением и учетом драгоценных металлов и драгоценных камней в организациях, определяемых Правительством Российской Федерации;

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 января 2009 г. № 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 Российской Федерации 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 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 июля 1999 г. № 201 Гохран России осуществляет государственный контроль на стадии первичной классификации, а также в процессе сортировки и оценки драгоценных камней в 3-х 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.

Минфину России неоднократно выдавались поручения Правительства Российской Федерации, предусматривающие подготовку проектов актов, вносящих изменения в соответствующие постановления Правительства, а также изменение собственных актов Минфина России в целях приведения их в соответствие законодательством. Однако данные поручения до сих пор не выполнены.

### **Ветеринарный надзор**

Согласно части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» система государственной ветеринарной службы Российской Федерации 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 Российской Федерации и подведомственные им учреждения. Как правило, система ветеринарного надзора субъекта Российской Федерации 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). Компетенция данных учреждений включает такие функции, наделение которым учреждения 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»<sup>33</sup> она исполняет следующие функции:

1) разрешительные (вместе с проведением необходимых экспертиз):

- выдает в установленном порядке ветеринарные свидетельства (справки) о ветеринарно-санитарном состоянии животноводческих грузов и местах их выхода, 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.

По данным размещенным на Интернет-сайте Государственной ветеринарной службы Забайкальского края можно оценить объем работы станций по борьбе с болезнями животных<sup>34</sup>.

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

Больше всего проверок было проведено КГУ «Могойтуйская СББЖ» – 26 проверки при 25 запланированных, КГУ «Хилокская СББЖ» – 23 плановых 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.

---

<sup>33</sup> 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».

<sup>34</sup> <http://www.gosvet.e-zab.ru/informatio№/?mid=5512>

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 Российской Федерации не размещают сведения о результатах контрольно-надзорной деятельности в сети «Интернет».

Таким образом, в настоящий момент деятельность государственных ветеринарных учреждений субъектов Российской Федерации нарушает сразу 2 положения законодательства.

Во-первых, данные учреждения осуществляют контроль с возможностью наложения административных наказаний. Во-вторых, в нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» данные учреждения и осуществляют властные функции, и занимаются коммерческой деятельностью, причем являясь фактически монополистом.

### **Лесной контроль и надзор**

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

В качестве примера можно привести государственное учреждение Краснодарского края «Комитет по лесу». Согласно Распоряжению 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 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 проведение проверок при осуществлении государственного лесного контроля и надзора на территории Краснодарского края осуществляется 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, ведающими вопросами государственного лесного контроля и надзора.

Общая численность лесного контроля Краснодарского края составляет 277 человек.

Все указанные лица обладают правами государственных лесных инспекторов, указанными в Лесном кодексе Российской Федерации, среди которых есть право:

- 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 КоАП РФ должностные лица данного учреждения осуществляют составление протоколов об административных правонарушениях. 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:

- 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 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».

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 хозяйственные функции, 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).

### **Контроль в области охраны особо охраняемых природных территорий**

Согласно части 1 статьи 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» 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.

Согласно письму Минприроды России от 13 октября 2010 г. № 08-31/164447 в настоящее время в ведении данного министерства находится 137 ФГУ – 97 природных заповедников и 40 национальных парков.

В соответствии со статьей 33 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков помимо прочего имеют право:

- проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;

- беспрепятственно 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 предоставляется также право:

- запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон;
- налагать административные взыскания за нарушения законодательства об особо охраняемых природных территориях.

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. руб. административных штрафов, а также 3831 тыс. руб. по предъявленным искам о возмещении ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам.

### **Государственный пожарный надзор**

В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и подпункта 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, согласно письму заместителя главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору (от 1 октября 2010 г. № 19-5-2-4998), 24 отдела и 24 отделения государственного пожарного надзора.

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

### **Контроль в области охраны окружающей среды на особо охраняемых природных территориях (государственные природные заповедники и национальные парки)**

Согласно статье 3 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются 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.

Статья 33 Федерального закона № 33-ФЗ 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 Федерального закона № 33-ФЗ устанавливает, в том числе следующие права работников государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся 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 прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;

- 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 досмотр транспортных средств, личных вещей;

- беспрепятственно 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 предоставляется также 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 действующим законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в правоохранительные органы.

При этом согласно части 3 статьи 34 Федерального закона № 33-ФЗ, 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.

**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).**

### **Государственный семенной контроль**

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 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 технологии 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 высев 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.

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

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, исходя из действующего законодательства Российской Федерации.

Проанализированные ниже решения принимались судами (арбитражными судами, а также Верховным судом Российской Федерации), ФАС России, 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 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 закона:

1) общие нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции);

2) норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции о недопустимости 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 Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 г.

№ 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

При этом под хозяйствующими субъектами, в соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции, понимаются индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход<sup>35</sup>.

3) статья 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», 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.

4) нормы отдельных отраслевых законов, описывающих порядок осуществления того или иного вида контроля (надзора), в соответствии с которыми соответствующие виды контроля (надзора) осуществляются федеральными органами исполнительной власти, и (или) региональными органами исполнительной власти, и (или) органами местного самоуправления, и при этом ссылка на возможность осуществления соответствующего контроля (надзора) иными субъектами отсутствует.

Однако ряд изученных решений все же допускает осуществление функций государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными государственными и муниципальными учреждениями.

Во-первых, отдельные нормы федерального законодательства Российской Федерации напрямую предусматривают возможность осуществления государственного контроля (надзора) государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти (например, часть 2.1 статьи 96 Лесного кодекса РФ).

Во-вторых, в ряде случаев соответствующее отраслевое законодательство предусматривает, что та или иная система органов, осуществляющих правоприменительные функции в определенной сфере, включает в себя не только органы власти, но и другие организации. Например, статья 5 Закона Российской Федерации от

---

<sup>35</sup> 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 Федерального 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.

14 мая 1993 г. № 4979-І «О ветеринарии» предусматривает, что система государственной ветеринарной службы Российской Федерации включает в себя:

- федеральный орган исполнительной власти в области нормативно-правового регулирования в ветеринарии;
- федеральный орган исполнительной власти по оказанию государственных услуг в области ветеринарии **и подведомственные ему организации;**
- федеральный орган исполнительной власти в области ветеринарного надзора и подведомственные ему территориальные органы;
- ветеринарные (ветеринарно-санитарные) службы федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба;
- в субъектах Российской Федерации - уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации **и подведомственные им учреждения.**

Также 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 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.

Ниже приведен обзор правоприменительной практики по отдельным блокам вопросов.

## **1. Осуществление функций по контролю муниципальными учреждениями административно-техническими инспекциями соответствующего муниципального образования**

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

Так, постановление ФАС 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 учреждению доход, и в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции оно 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 предписано внести изменения в нормативные акты, исключаящие наделение учреждения контролируемыми и разрешительными функциями органов местного самоуправления.

Не согласившись с названным 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, координации 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 № 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 за надлежащим исполнением производства переустройства и (или) перепланировки, а также по контролю за надлежащим исполнением производства перепланировки и (или) переустройства нежилых помещений.**

Кроме того, пунктами 3.6, 4.1 Порядка оформления разрешений на перепрофилирование нежилых помещений (зданий), переспециализации магазинов в г. Кургане, утвержденного решением Курганской городской Думы от 20 октября 2004 г. № 167, **учреждением осуществляется контроль за производством перепрофилирования нежилых помещений (зданий), переспециализации 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, ошибочным является вывод судов о том, что учреждение не является хозяйствующим субъектом в связи с тем, что доходы, полученные учреждением от разрешенной в соответствии с его Уставом деятельности, поступают в бюджет города.

Статьей 120 ГК РФ определено, что учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, 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, и соответствующую этим целям (пункт 3 статьи 50 ГК РФ).

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

Надзорная деятельность органов прокуратуры также приводит к выявлению подобных случаев в иных регионах Российской Федерации. Так, согласно письму первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана от 29 июля 2010 г. 73/3-264-2010 органами прокуратуры выявлено, что в Краснодарском крае полномочиями по осуществлению муниципального контроля были необоснованно наделены муниципальные учреждения «Градостроительная инспекция г. Краснодара», «Земельная инспекция г. 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 приняты меры к отмене указанных нормативных правовых актов либо их приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Также в г. Белгород по инициативе прокуратуры г. Белгорода 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».<sup>36</sup>

## **2. 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, сфере охраны окружающей среды.

Согласно, **определению СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-8**, первый заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению «Перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области», утвержденного постановлением Правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. № 131-п, сославшись на то, что данный акт противоречит частям 2 и 4 статьи 36 Водного кодекса РФ, подпунктов 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, пункта 3 статьи 2, части 1 статьи 5 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». В соответствии с Перечнем должностных лиц, осуществляющих региональный **государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов** в Оренбургской области, такой контроль осуществляют должностные лица государственного 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 Российской Федерации. ГУ «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не является органом исполнительной власти

---

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

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 Федерального закона «Об охране окружающей среды», статье 36 Водного кодекса РФ, пункту 3 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», 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 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 13 статьи 25, части 4 статьи 36 Водного Кодекса РФ, части 1 статьи 5 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» 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 «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 Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.

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

**Определение СК по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации 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 «Об экологической экспертизе» и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», 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 Российской Федерации 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 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и статье 35 Федерального закона «Об особо 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**.

### **3. Осуществление функций по контролю государственными учреждениями в сфере лесного контроля**

В соответствии с частью 2.1 статьи 96 Лесного кодекса РФ, 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 июня 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 Федерального 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 Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора.

Так, в соответствии с **постановлением ФАС Северо-Западного округа от 15 февраля 2010 г. № Ф07-49/2010 по делу № А26-6422/2008**, общество с ограниченной ответственностью «Карелфинлес» обратилось в Арбитражный суд Республики Карелия 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 соблюдения требований лесного законодательства ООО «Карелфинлес» при использовании лесов в целях заготовки древесины», а также о признании названного 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 вырубki 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, согласно которому старшему государственному лесному инспектору в лесничествах и лесопарках Республики Карелия, заместителю начальника Учреждения Колобаеву А.Е. поручено проведение внеплановой проверки соблюдения ООО «Карелфинлес» требований лесного законодательства.

Полагая названное распоряжение, а также действия должностного лица по его изданию 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, установлению перечня 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 РФ установлено, что основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства 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, защиты, 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 ФАС Северо-Западного округа от 11 сентября 2009 г. № А26-6421/2008.

#### **4. 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 Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», система государственной ветеринарной службы Российской Федерации включает в себя в том числе, подведомственные уполномоченным в области ветеринарии органам исполнительной власти учреждения.

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

Так, согласно постановлению ФАС Центрального округа от 18 мая 2010 г. по делу № А09-12906/2008, 26 ноября 2008 г. на основании распоряжения исполняющего обязанности начальника Государственного учреждения «У» проведена внеплановая проверка индивидуального предпринимателя К.Н.А. по адресу: г. Брянск, мини-рынок «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 ст. 10.8 КоАП РФ, в виде штрафа в сумме 4000 руб.

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

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд исходил из следующего.

Согласно части 1 ст. 5 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон № 4979-1) 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 этого Закона, а также другими лицами в порядке, определяемом Положением о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации, утвержденным Правительством Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706 (далее - Положение).

Анализируя требования пунктов 1-4, 12, 15 Положения, статьи 8 Закона № 4979-1 и Устава государственного учреждения «У», 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 города 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)» (далее - Закон № 134-ФЗ).

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» (далее - Закон № 271-ФЗ) 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 № 4979-1 мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе в целях определения их пригодности к использованию для пищевых целей. Запрещаются реализация и использование для пищевых целей мяса, мясных и других продуктов убоя (промысла) животных, молока, молочных продуктов, яиц, иной продукции животного происхождения, кормов и кормовых добавок растительного происхождения и продукции растительного происхождения непромышленного изготовления, не подвергнутых в установленном порядке ветеринарно-санитарной экспертизе.

При указанных обстоятельствах суд правомерно посчитал, что оспариваемое распоряжение ГУ «У» не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере осуществления предпринимательской деятельности, в связи с чем обоснованно отказал ИП 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, утвержденным 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 ФАС 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 нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Закона о защите 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 предлагает 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 в себя 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, является государственным учреждением 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 Государственной 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 ФАС 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 ГУВС 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.

УФАС по Алтайскому краю вынесены предписания в соответствии с которыми на ГУ ГУВС Алтайского края возложена обязанность исключить из предельных цен на платные ветеринарные услуги, предоставляемые владельцам продуктов животноводства и других видов продукции, подконтрольной ветеринарной службе, раздела «Оформление ветеринарных сопроводительных документов».

Основанием для принятия указанных предписаний послужил вывод антимонопольного органа о том, что действия ГУ ГУВС Алтайского края, в нарушение пункта 1 статьи 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», необоснованно препятствуют, ограничивают конкуренцию и ущемляют интересы хозяйствующих субъектов, занятых содержанием, эксплуатацией, ловлей, добычей 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 РСФСР «О ветеринарии» от 14 мая 1993 г. № 4979-1, 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 ветеринарных услуг, так и ветеринарный надзор. Таким образом, оформление и выдача ветеринарных сопроводительных документов на платной основе не относится к мероприятиям связанным с осуществлением государственного ветеринарного контроля (надзора), а также не может препятствовать, ограничивать конкуренцию и ущемлять интересы хозяйствующих субъектов, занятых содержанием, эксплуатацией, ловлей, добычей 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.

В соответствии с постановлением ФАС 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 «Ипать» (далее - Общество, ООО «ТФ «Ипать») 524.979 руб. 64 коп. неосновательного обогащения.

Как видно из материалов дела, между Ветеринарной станцией (исполнитель) и Обществом (заказчик) заключен договор оказания возмездных 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 «Ипать» протокол согласования цен, согласно которому стоимость ветеринарных услуг увеличивалась. Соглашение по увеличению стоимости услуг сторонами не достигнуто.

ООО «ТФ «Ипать» 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 оформление и выдача ветеринарных документов (ветеринарные проходные свидетельства, сертификаты, справки, паспорта, регистрационные удостоверения и др.).

Общество обжаловало данный отказ в суд.

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 «Ипать» сопроводительные ветеринарные свидетельства (их дубликаты) в целях последующей реализации продукции, подконтрольной государственному ветеринарному надзору.

Однако кассационная инстанция данное решение отменила, руководствуясь положениями статей 1, 8 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1

«О ветеринарии», пунктами 1, 2, 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, **пришли 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 Российской Федерации, утвержденным Министерством сельского хозяйства Российской Федерации 20 января 1992 г. № 2-27-145 и согласованным с Министерством экономики и финансов Российской Федерации 28 января 1992 г. № 5-ф, выдача ветеринарных документов (ветсвидетельств, 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 производиться 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 ФАС 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 Российской Федерации от 17 февраля 2010 г. № ВАС-1120/10.**

## **5. Осуществление контроля за выполнением технических условий при строительстве и эксплуатации объектов (в том числе рекламных конструкций) в придорожной полосе федеральными государственными учреждениями управлениями дорог**

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 и допустимости осуществления такого контроля учреждениями, 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 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. Кассационная инстанция также признала правомерность требований антимонопольного органа.

Как следует из материалов дела, Федеральное государственное учреждение является некоммерческой организацией, осуществляющей функции оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения и искусственными 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;

- **осуществление контроля за выполнением этих технических условий.**

**Пунктом 3.7 Устава данного учреждения предусмотрено его право осуществлять предпринимательскую деятельность путем 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 (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 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 и иной приносящей доход деятельности, поступают на лицевой счет ФГУ, 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 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «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 ФГУ 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, носящих функции государственного контроля.**

В частности, в соответствии с указанными договорами ФГУ 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 течении всего срока эксплуатации конструкций наружной рекламы ее владелец обязан ежегодно заключать с ФГУ договор на инженерно-техническое обслуживание этих конструкций.**

По результатам проверки ФГУ выдано предписание, которым предложено последнему 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, ФГУ 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 Минтранса России от 22 февраля 2002 г. № Ис-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, ФГУ осуществляет функции федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона № 135-ФЗ 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 оказанием услуг по инженерно-техническому обслуживанию конструкций наружной рекламы и инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса ФГУ включало в эти соглашения и услуги, носящие функции государственного контроля по управлению автодорогами общего пользования федерального значения.**

**При этом указанные услуги направлены на понуждение к заключению сделки с конкретным лицом и на определенных условиях, в связи с наличием у Учреждения полномочий органа исполнительной власти.**

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

**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».**

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.

Так, согласно постановлению ФАС Московского округа от 28 июля 2008 г. № КА-А40/6745-08, которое было проверено ВАС РФ (определение от 13 ноября 2008 г. № 14714/08), государственное учреждение «Центр оперативного реагирования и специальных мероприятий в области обеспечения безопасности дорожного движения» МВД России (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) об обязанности демонтировать рекламную конструкцию.

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 заявленным основаниям.

Удовлетворяя требования заявителя, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое разрешение дано с нарушением требований постановления Госстандарта Российской Федерации 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 устранению путем демонтажа рекламной конструкции, с чем согласился суд апелляционной инстанции.

**Доводы кассационной жалобы о том, что заявитель не является государственным органом, а является государственным учреждением, то есть 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 частью 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» 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 МВД России 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 МВД России 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 общаться в арбитражный суд с соответствующими заявлениями.**

Центр в соответствии с пунктом 1 Положения о нем, утвержденного приказом МВД России от 3 декабря 2004 г. № 809, осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции Госавтоинспекции МВД России. 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 является 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 России 17 ноября 2006 г. № 8497).

Система и организация милиции, в том числе Госавтоинспекция, и ее подчиненность регламентирована Законом Российской Федерации «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, то есть федеральному органу управления Госавтоинспекции.**

В соответствии с пунктом 5 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711) в систему Госавтоинспекции 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 ссылаются ответчики, так и Центр.**

В соответствии с постановлением ФАС 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 № 6-00011-24505 от 7 мая 2007 г., выданного Комитетом рекламы, информации и оформления г. Москвы и об обязанности ООО «Ньюс Аутдор» демонтировать рекламную конструкцию.

Как усматривается из материалов дела, 7 мая 2007 г. Комитетом рекламы, информации оформления г. Москвы ООО «Ньюс Аутдор» выдано разрешение на установку объекта наружной рекламы и информации (рекламной конструкции - отдельно стоящего щита размером 3,00 м. х 6,00 м.) № 6-00011-24505, с адресом 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 обязательным для исполнения.

В соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального 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 ФАС Московского округа от 13 января 2009 г. № КА-А40/12781-08, постановлением ФАС 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.

Таким образом, приведенная выше судебная практика, фактически легитимизирует присвоение подведомственному бюджетному учреждению статуса государственного органа, в связи с чем должна быть признана необоснованной.

В описанных выше кейсах 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 (Особенности правового положения бюджетных учреждений) проводит четкое разделение между органами государственной власти (государственными органами) и бюджетными учреждениями, в том числе по факту наделяя их различными бюджетными полномочиями. Бюджетное учреждение, имея возможность осуществлять в соответствии с ГК РФ предпринимательскую деятельность, не может одновременно осуществлять функции органа власти.

## **6. Контроль муниципальным учреждением перевозок пассажиров маршрутным транспортом**

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

Так, в соответствии с определением ВАС РФ от 30 июня 2009 г. № 7672/09 предприниматель Бандаевский П.Г. обратился в Арбитражный суд Новосибирской

области с заявлением, о признании незаконными действий должностных лиц муниципального учреждения «Центр управления городским автоэлектротранспортом», г. Новосибирск (далее - учреждение), выразившихся в остановке транспортных средств, принадлежащих на праве собственности предпринимателю, и составлении актов от 17 апреля 2008 г. № 15278, от 18 апреля 2008 г. № 15380, от 24 апреля 2008 г. № 15467, от 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 осуществление пассажирских перевозок с органами местного самоуправления он не заключал, пассажирские перевозки он осуществлял не по маршрутам регулярного сообщения, а маршрут № 0050 отсутствует в реестре маршрутов регулярных сообщений.**

Материалами дела подтверждается, что при осуществлении перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек на момент проверки заявителем не был 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 которым 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 Федерации.

Однако из статьи 3 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических 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 контролю 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 организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Согласно пункту 6 статьи 72 Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» городская администрация в области транспорта осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города.

В силу статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочны в решении вопросов организации транспортного 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 структурным подразделением мэрии города Новосибирска и создает условия для предоставления транспортных услуг населению, организует транспортное обслуживание населения в границах города Новосибирска.

Из пункта 3.9 решения городского Совета от 27 июня 2007 г. № 654 следует, что одной из функций Департамента является формирование муниципальной маршрутной сети общественных пассажирских перевозок на территории города Новосибирска.

Постановлением мэра города Новосибирска от 1 сентября 2008 г. № 622 утверждена типовая форма договора, предусматривающая право уполномоченного лица (Департамента) осуществлять контроль 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 отсутствии у Учреждения полномочий на осуществление проверок деятельности**

предпринимателя при отсутствии договора о пассажирских перевозках, соответствует установленным обстоятельствам и нормам действующего законодательства.

#### **7. Осуществление муниципальным учреждением функций контроля за качеством выполнения топографо-геодезических работ**

В рассматриваемом деле суды пришли к выводу о том, что проведение экспертизы представленных картографических материалов силами муниципального учреждения не относится к функциям по контролю и надзору.

**В соответствии с постановлением ФАС Поволжского округа от 23 октября 2007 г. № А12-17784/06-с24 (проверено ВАС 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 № 2164 от 5 сентября 2006 г. «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, утвержденным постановлением главы администрации 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, 5 сентября 2006 г. администрацией города Волгограда вынесено Постановление № 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 Волгограда от 10 апреля 2006 г. № 797 «О базовых тарифах на услуги, выполняемые муниципальным учреждением Городской

информационный центр», по выдаче и приемке материалов отраслевого городского фонда цифровых картографических материалов Волгограда. Этим же постановлением утверждено оспариваемое истцами Положение.

Согласно статье 13 Федерального закона «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 ТИГГН.

Пунктом 3.2 Инструкции о порядке осуществления государственного геодезического надзора установлена возможность делегирования инспекциями госгеонадзора права регистрации и выдачи разрешений на выполнение субъектами геодезической деятельности геодезических работ органам 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 производить приемку топографо-геодезических работ. **Какими-либо полномочиями 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, то есть проведения экспертизы этих материалов не противоречат нормам права.

## IV. Предложения Минэкономразвития России

Практику осуществления контрольно-надзорной деятельности государственными и муниципальными учреждениями следует оценивать как негативную по следующим причинам.

Во-первых, Закон № 294-ФЗ регламентирует контрольно-надзорную деятельность только органов государственной власти и органов местного самоуправления. Следовательно, на контрольно-надзорные 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) и иные меры, направленные на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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 количество положений, предназначенных для предотвращения злоупотреблений полномочиями.

Существует **II** основных варианта разрешения данной проблемы.

I вариант заключается в том, чтобы распространить действие Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорную деятельность учреждений. При этом по общему правилу

подведомственные публичным органам предприятия и учреждения не вправе осуществлять контроль за исключением случаев, прямо указанных в законе. Если законом такие организации наделены правом по осуществлению 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.

II вариант – установление безусловного запрета на осуществление контроля подведомственными организациями с передачей необходимых для их осуществления численности персонала и денежных средств на уровень органа власти, а также 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 вариант требует значительных временных и финансовых затрат, а также затрат экспертных усилий. Кроме того, для его реализации необходимы согласованные действия ведомств, в чьем ведении находятся данные учреждения.

В случае реализации I варианта необходимо:

1) внести следующие изменения в законодательство:

- исключить из Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии», Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «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 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» 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».

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 Федерального 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 положения, предусматривающие возможность составления протоколов об административных правонарушениях и рассмотрения дел об административных правонарушениях должностными лицами следующих учреждений:

- i. органов, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней;
- ii. районных, городских станций по борьбе с болезнями животных, ветеринарных лабораторий, ветеринарными лечебницами, ветеринарными пунктами;
- iii. 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). 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, увеличению 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 контрольно-надзорных полномочий государственными органами, то желательна передача всех соответствующих полномочий государственным органам с одновременной передачей штатной численности.

Если это невозможно (в связи с ростом числа государственных служащих и практической невозможностью оценить финансовые затраты по реализации указанной процедуры), то в качестве компромиссного варианта можно предложить оставление контрольных функций (включая функции в рамках производства по делам об административных правонарушениях) у учреждений с подчинением осуществляемого ими контроля за юридическими лицами Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 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.

Предлагаемая редакция статьи КоАП РФ:

**«Статья 19.33. Незаконное осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органами государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также иными организациями.**

1. Осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственными органами государственной власти, органам местного самоуправления учреждениями (казенными, бюджетными, автономными), а также иными организациями, в случаях, если осуществление такого контроля специально не оговорено в федеральном законе -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей.

2. Осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля учреждениями и организациями, наделенными нормативными правовыми актами полномочиями по взиманию платы за оказание платных услуг, в случаях, если осуществление такого контроля специально не оговорено в федеральном законе -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей.

3. Передача (в том числе посредством утверждения устава, положения иного документа, определяющего статус юридического лица) должностным лицом органа государственной власти или органа местного самоуправления полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля подведомственному такому органу предприятию или учреждению, а равно непринятие мер, исключающих возможность осуществления такого контроля, если возможность такой передачи специально не оговорена федеральным законом -

влечет дисквалификацию на срок от одного года до трех лет.»

- привести в соответствие со сформулированными выше предложениями следующие федеральные законы:

1) Федеральные законы, наделяющие государственные и муниципальные учреждения полномочиями по контролю, а также по привлечению к административной ответственности:

1. Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (статьи 96 и 97);

2. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (часть 1 статьи 32);

3. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (статья 33);

4. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (статья 11);

5. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (статья 12);

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (пункт 3 части 2 статьи 22.1, часть 4 статьи 22.2, статью 23.54, пункты 6,8, 9, 14, 15 части 5 статьи 28.3);

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (статьи 333.31 и 333.32);

8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (статья 6)

2) Федеральные законы, включающие государственные и муниципальные учреждения в систему органов осуществляющих контроль (надзор):

1. Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (часть 2 статьи 5);

2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (статья 6) с учетом положений подпункта г) пункта 1 части 1 статьи 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»;

3. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (часть 2 статьи 46);

Кроме того считаем целесообразным Правительству Российской Федерации просить Генеральную Прокуратуру Российской Федерации о проведении комплексной проверки соблюдения законности действий должностных лиц органов власти при наделении контрольными полномочиями подведомственных учреждений, и действий должностных лиц учреждений при проведении проверок.