Статья 6. Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль

Комментарий к статье 6

1. Комментируемая статья посвящена полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Как уже говорилось (см. комментарий к ст. 4 Закона), в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля содержалась самостоятельная статья 6 о полномочиях органов местного самоуправления в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Данная статья содержала единственное положение: органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Иначе говоря, речь шла о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), но при этом не указывалось на порядок такого наделения. Соответственно, такое регулирование не согласовывалось с принятым Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", и ст. 6 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля была признана утратившей силу с 1 января 2005 г. в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ. В комментируемой статье содержится совершенно новое регулирование, учитывающее расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля.

В части 1 комментируемой статьи указано на то, что определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования. Данная норма согласуется с соответствующими положениями ст. 34 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", основанными на нормах Конституции РФ:

в соответствии с ч. 1 указанной статьи (здесь и далее в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ <1>) структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2005. N 30. Ч. 1. Ст. 3104.

в части 2 указанной статьи установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом. Уставом муниципального образования, имеющего статус сельского поселения, может быть предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования;

согласно ч. 3 указанной статьи порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Там же предусмотрено, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

2. Часть 2 комментируемой статьи определяет полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль. Эти положения не содержались в Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля (как уже говорилось, комментируемая статья учитывает расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля) и закреплены по аналогии с положениями ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона о полномочиях соответственно федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор).

В отношении полномочий органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, необходимо отметить следующее.

Организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории (п. 1).

Это полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 4 и п. 2 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, относящими к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), организацию и осуществление федерального и регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)).

Следует отметить, что указаниям на данные полномочия государственных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), в указанных статьях предшествует указание на такое полномочие, как реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) (для федеральных органов - также разработка такой единой государственной политики). Об аналогичном полномочии органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, в ч. 2 комментируемой статьи не говорится, поскольку органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

Принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля (п. 2).

Данное полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 3 ч. 2 ст. 4 и п. 3 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, предусматривающими среди полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении соответственно федерального и регионального государственного контроля (надзора).

При издании административных регламентов проведения проверок при осуществлении муниципального контроля, точнее говоря, при издании муниципальных правовых актов, утверждающих такие административные регламенты, органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный контроль, в качестве ориентиров могут использоваться упоминаемые выше (см. комментарий к ст. 4 Закона) Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679 (в ред. последующих изменений), и изданные в соответствии с названным Порядком нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством РФ (п. 3).

Это полномочие закреплено по аналогии с положениями п. 4 ч. 2 ст. 4 и п. 4 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона, относящими к полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), организацию и проведение мониторинга эффективности федерального и регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

Аналогично сказанному в комментариях к указанным статьям следует отметить, что организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля подразумевает необходимость создания и функционирования комплексной системы наблюдения, анализа и оценки эффективности указанного контроля.

Правительством РФ, согласно указанным нормам, утверждаются также показатели и методика проведения мониторинга эффективности федерального и регионального государственного контроля (надзора). Соответственно, следует ожидать издания постановления Правительства РФ, утверждающего единые показатели и методику проведения мониторинга эффективности федерального, регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий (п. 4).

В части 2 комментируемой статьи определен открытый перечень полномочий органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, точно так же, как в ч. 2 ст. 4 и ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона определены открытые перечни полномочий соответственно федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), и органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор).

В соответствии с п. 4 ч. 2 комментируемой статьи органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль, осуществляют и другие полномочия, кроме прямо перечисленных в данной статье. Аналогично положению п. 5 ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона при этом указано, что такие полномочия могут быть предусмотрены федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следует подчеркнуть, что речь не идет о возможности наделения полномочиями органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, муниципальными правовыми актами. При этом не вполне понятно, каким образом это согласуется с положением п. 4 ст. 2 комментируемого Закона, в соответствии с которым порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта РФ.