

**Муниципальный контроль
в новом Федеральном законе
«О государственном контроле (надзоре)
и муниципальном контроле в
Российской Федерации»:
новшества и особенности
регулирования**



С 1 июля 2021 года вступает в силу новый Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которым существенно изменяется вся система контрольно-надзорной деятельности в стране. Значительные изменения касаются и осуществления органами местного самоуправления муниципального контроля.

В статье приводится анализ нововведений в части организации и осуществления муниципального контроля с акцентом на первоочередные задачи, которые необходимо решить органам местного самоуправления в целях настройки эффективной модели организации муниципального контроля.

Пахомов Алексей Викторович,
*советник руководителя
проектного офиса
Аналитического центра при
Правительстве РФ, эксперт в
сфере развития местного
самоуправления, член рабочей
группы по подготовке
Федерального закона
«О государственном контроле
(надзоре) и муниципальном
контроле в РФ»*

Контакты: av-pahomov@mail.ru

В соответствии с поручениями Президента РФ реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны. Работа ведется по трем важнейшим направлениям: реализация «регуляторной гильотины», которая призвана актуализировать обязательные требования, создание нового механизма контрольно-надзорной деятельности и обновление законодательства об административных правонарушениях.

В рамках данной реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья граждан перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей эффективности государственного и муниципального контроля должно стать не количество проведенных контрольных мероприятий, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Система оценки результативности и

эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена. Необходимо перейти от существующей «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрении профилактики, риск-ориентированного подхода, элементов дистанционного мониторинга и цифровизации в работе контрольных (надзорных) органов.

Муниципальный контроль в настоящее время выступает важнейшей частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни как земельные отношения, благоустройство, архитектурных облик населенных пунктов, качество окружающей среды, развитие малого бизнеса и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан. Поэтому место муниципального контроля в системе регуляторной политики государства должно быть понятным, а формы его реализации обеспечивать достижение установленных целей.

С началом работы над Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ, Закон) возобновилась дискуссия о природе муниципального контроля, его эффективности и месте в контрольно-надзорной деятельности, взаимосвязи муниципального контроля и законодательства об административных правонарушениях.

Для построения эффективной модели правового регулирования муниципального контроля необходимо определить место муниципального контроля в регуляторной политике государства.

Дискуссия, последовавшая за началом разработки проекта Федерального закона № 248-ФЗ, привела к появлению новых исследований в данной области, которые будут интересны и теоретикам и практикам, занимающимся вопросами муниципального контроля и местного самоуправления.²

Обращаясь к вопросу о сущности муниципального контроля, следует отметить, что в соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Через органы местного самоуправления осуществляется специфическая деятельность публичной власти — принуждение. Органы местного самоуправления, так же, как и органы государственной власти, для того чтобы

1 Текст федерального закона: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007310018>

2 Например, Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019; Шугрина Е. С., Кабанова И. Е., Иванова К. А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. — М.: Изд-во «Проспект», 2018.

выполнять свои функции должны обладать рычагами принуждения к порядку, что и позволяет осуществить механизм муниципального контроля.

Таким образом в дискуссии на тему «быть или не быть самостоятельному муниципальному контролю» была поставлена точка. Хотя следует отметить, что существует и противоположная позиция, в соответствии с которой контроль должен осуществляться в рамках исключительного государственного механизма, а органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями в данной сфере.

Противники существования самостоятельного муниципального контроля исходят из наличия значительного числа проблем, скопившихся в последние годы в сфере контроля, которые препятствуют эффективному функционированию этого института:

- отсутствие концепции и понимания дальнейшего развития муниципального контроля;
- сложность применения процедур муниципального контроля органами местного самоуправления, которые ограничены в финансовых, кадровых и организационных ресурсах;
- отсутствие установленного легального перечня видов муниципального контроля;
- несовершенство механизма взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственной власти при осуществлении контроля;
- проблемы соотношения законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях.

Федеральный закон № 248-ФЗ очертил основные направления реформирования муниципального контроля, частично решив некоторые из указанных проблем.

В первую очередь частью 6 статьи 1 Закона установлено, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Это важное законодательное положение, отграничивающее муниципальный контроль от иных видов контроля (надзора) указанием исключительно на рамки вопросов местного значения.

Одной из ключевых проблем современной практики муниципального контроля является практически полное непонимание перечня видов муниципального контроля, осуществляемых муниципальными образованиями. Это не способствует эффективному функционированию института муниципального контроля в целом, размывая ответственность муниципалитетов и позволяя оказывать необоснованное давление на органы местного самоуправления со стороны органов прокуратуры.

Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит перечня видов федерального, регионального и муниципального контроля (надзора), что, по мнению большинства экспертов, является его недостатком.

Вместе с тем, Закон содержит общие основания установления видов контроля (надзора). Так, в соответствии с частью 8 статьи 1 Закона, виды контроля (надзора) разного уровня устанавливаются федеральным законом о виде контроля, которым должны быть определены наименование вида контроля (надзора) с отнесением к федеральному, региональному контролю (надзору) или муниципальному контролю (часть 10 статьи 1 Закона). Законом определены и иные положения, относящиеся к видам контроля (надзора), которые должны быть определены федеральным законом о виде контроля.

Кроме этого, важным нововведением является создание единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в который включаются сведения о видах контроля, осуществляющих их контрольных (надзорных) органах и иные сведения (статья 18 Закона).

Вместе с тем, экспертами отмечается, что из Федерального закона № 248-ФЗ не вполне понятно какой федеральный закон будет являться федеральным законом о виде муниципального контроля в некоторых сферах общественных отношений. Например, осуществление контроля в сфере благоустройства. По данному виду муниципального контроля отраслевой федеральный закон отсутствует.

Кроме того, существует проблема произвольного установления видов муниципального контроля в отраслевых законах, которые не будут связаны с закрепленными вопросами местного значения.

В этой связи заслуживают внимания предложения ряда экспертов о формировании некоего перечня видов муниципального контроля в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ). Такое регулирование обеспечит связь видов муниципального контроля с вопросами местного значения, установленными в Федеральном законе № 131-ФЗ. Данную идею возможно реализовать, уточнив существующую статью 17.1 Федерального закона № 131-ФЗ, дополнив ее сводным перечнем видов муниципального контроля в ходе работы по приведению нормативных правовых актов в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности.

Говоря о видах контроля следует упомянуть еще об одной новации, введенной Федеральным законом № 248-ФЗ. Многообразие видов муниципальных образований, их различный потенциал позволяет сделать вывод, что реализация тех или иных видов муниципального контроля, установленных федеральным законом, не всегда необходима во всех муниципальных образованиях (например, нет

необходимости в осуществлении лесного контроля в муниципальном образовании, где отсутствуют леса). При этом, органы местного самоуправления несут существенные затраты в целях подготовки и принятия нормативной базы, назначения ответственных лиц, систематической подготовки нулевых отчетов по данному виду контроля.

В этой связи, частью 9 статьи 1 Закона установлено, что вид муниципального контроля подлежат осуществлению при наличии в границах муниципального образования объектов соответствующего вида контроля. Порядок реализации данного механизма не приводится. Вероятно, в целях отказа от осуществления того или иного вида муниципального контроля на территории соответствующего муниципального образования, необходимо принятие соответствующего мотивированного решения уполномоченного органа местного самоуправления.

Новым Федеральным законом № 248-ФЗ сохранен механизм возможного наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями по осуществлению видов федерального и регионального контроля (надзора) (часть 2 статьи 4, часть 2 статьи 5). Безусловно, при такой передаче должны учитываться положения Федерального закона № 131-ФЗ.

Федеральный закон № 248-ФЗ определил систему нормативного правового регулирования в сфере муниципального контроля, которую составляют:

- Федеральный закон № 248-ФЗ;
- федеральные законы о видах муниципального контроля;
- положения о видах муниципального контроля.

С учетом специфики организации местной власти данная система не должна быть излишне запутанной и должна обеспечивать некоторую гибкость, призванную обеспечить учет особенностей всех видов муниципальных образований.

Ключевым правовым документом на уровне муниципального образования, определяющим основные вопросы порядка организации каждого вида муниципального контроля и учесть особенности конкретного муниципалитета, должно стать положение о соответствующем виде муниципального контроля, которое должно быть утверждено представительным органом.

При этом в соответствии с частью 4 статьи 98 Закона положения о видах муниципального контроля подлежат утверждению до 1 января 2022 года. До указанной даты применяются нормативные правовые акты о порядке организации и осуществления видов муниципального контроля, принятые в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В соответствии с постановлением Государственной Думы Минэкономразвития России разработает методические рекомендации по принятию положений о видах муниципального контроля.³

Важным нововведением является отказ от использования административных регламентов осуществления видов муниципального контроля, что должно упростить регулирование и устранить дублирование правовых норм.

Законопроектом предусматривается функционирование муниципальных контрольных (надзорных) органов, определяемых в соответствии с уставом муниципалитета. Одно из нововведений, предполагает, что осуществление отдельных видов муниципального контроля или отдельных полномочий по его осуществлению в случаях, установленных федеральными законами о видах контроля, может быть возложено на муниципальные учреждения. Данная норма позволит привлекать к осуществлению муниципального контроля подведомственные учреждения в условиях ограниченного ресурса самих органов местного самоуправления.

Концептуальной особенностью нового Федерального закона № 248-ФЗ является его процессуальный характер. Новый Закон существенно более подробно чем действующее законодательство раскрывает статус контрольных (надзорных) органов, права и обязанности инспектора, определяет виды и порядок осуществления профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, создавая в целом новое понятие в контрольно-надзорной деятельности как контрольно-надзорное производство (от использования данного термина в Законе решено отказаться, однако он четко отражает суть совокупности правовых норм, регламентирующих осуществление контроля). Данные процессуальные нормы обязательны в том числе и для органов местного самоуправления.

Вместе с тем, главной проблемой осуществления муниципального контроля муниципалитеты видят в сложности применении механизмов, заложенных в действующем правовом регулировании – сложности оформления проведения проверок, согласовании с органами прокуратуры, проведении контрольных мероприятий, подготовки отчетности, в связи с чем муниципалитеты часто используют иные механизмы, «обходя» положения действующего законодательства о контроле (надзоре). Так по данным Минэкономразвития России доля проверок в рамках муниципального контроля незначительна и в 2017 году составила 3,1%, в 2018 – 3,1%, в 2019 – 2,8%.⁴

³ Текст постановления Государственной Думы Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7>

⁴ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), М., 2020.

С учетом специфики организации местной власти, система муниципального контроля не должна быть излишне сложной для органов местного самоуправления и должна обеспечивать необходимую гибкость.

С учетом изложенного, одной из задач, решаемой группой разработчиков Закона, являлась задача по оптимизации процедур осуществления муниципального контроля с учетом имеющихся ограниченных финансовых, кадровых и организационных возможностей муниципальных образований. В связи с этим, Законом предусмотрены некоторые изъятия из общего регулирования для муниципального контроля.

В частности, глава 5 Федерального закона № 248-ФЗ, устанавливающая применение риск-ориентированного подхода, может не применяться к осуществлению муниципального контроля, если данное положение определено в положении о виде муниципального контроля и иное не установлено федеральным законодательством (часть 7 статьи 22 Закона). Следует отметить, что внедрение риск-ориентированного подхода само по себе сложная организационная задача, связанная с разработкой значительного количества правовых актов, сбором большого объема информации о подконтрольной среде, отнесения объектов контроля к категориям рисков. Учитывая не столь значимые риски в сферах, которые защищает муниципальный контроль, предполагается возможным отказаться от внедрения риск-ориентированного подхода.

Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает важнейший принцип приоритета профилактики при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, устанавливая новую линейку из семи профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит). Одновременно частью 2 статьи 45 Закона определено, что для органов местного самоуправления обязательно использование только двух мероприятий – информирование и консультирование. Остальные могут применяться в случае, если такое решение принято муниципалитетом.

Главным инструментом контрольного (надзорного) органа, по смыслу нового Закона, является контрольно-надзорное мероприятие, которое представляет собой комплекс взаимосвязанных действий, включающих контрольно-надзорные действия, предусмотренные законом, совершаемые контрольным (надзорным) органом в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований. Таких мероприятий проектом предусмотрено девять: 7 мероприятий со взаимодействием с контролируемыми лицами (контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка) и 2 мероприятия без

взаимодействия (наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование).

Перечень видов контрольных (надзорных) мероприятий, которые применяются при осуществлении каждого вида муниципального контроля устанавливается положением о виде контроля каждым муниципалитетом самостоятельно с учетом обеспечения эффективности контроля и достаточности, а также с учетом организационных и кадровых возможностей муниципального органа контроля.

Новый Закон устанавливает и важную систему досудебного обжалования решений контрольных (надзорных) органов, которая должна работать на базе специально созданной информационной системы. Работа этой системы на муниципальном уровне также будет зависеть от готовности муниципалитета к ее использованию. Частью 4 статьи 39 Закона предусмотрено, что положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено законодательством.

Говоря о цифровизации контрольно-надзорной деятельности следует отметить, что данное направление для нового Закона является концептуальным. Закон содержит требования об обеспечении осуществления контроля (надзора) в электронном виде – оформление документации, обмен информацией с контролируемыми лицами, создание и использование разного вида реестров. Безусловно, органы местного самоуправления, как полноправные участники контрольно-надзорной деятельности не могут оставаться в стороне от этих процессов. Тем более, что сама логика функционирования информационных систем предполагает создание общенациональной системы. Вместе с тем, необходимо учитывать и различия муниципальных образований по уровню зрелости к использованию цифровых технологий. В этих целях Федеральным законом № 248-ФЗ установлены переходные положения, предполагающие что, до 31 декабря 2023 года положением о виде муниципального контроля могут предусматриваться подготовка органами муниципального контроля в ходе осуществления муниципального контроля документов, информирование контролируемых лиц о совершаемых должностными лицами органов муниципального контроля действиях и принимаемых решениях, обмен документами и сведениями с контролируемыми лицами на бумажном носителе.

Завершая обзор особенностей осуществления муниципального контроля в новом Федеральном законе № 248-ФЗ следует отметить, что даже реализация предусмотренных новым Законом сокращенных механизмов муниципального контроля потребует значительных усилий от органов местного самоуправления по освоению нового понятийного аппарата, работе в единых информационных

системах, предусмотренных Законом, налаживанию процессуального документооборота.

Кроме того, особого внимания заслуживает связь муниципального контроля с новым законодательством об административных правонарушениях, которое сейчас находится в стадии разработки. При этом, необходимо иметь ввиду, что в данной сфере на органы местного самоуправления распространяется как действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, так и законодательство субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Их коллизии зачастую не дают возможности осуществления полноценного контроля за исполнением обязательных требований на местном уровне, что снижает эффективность местной власти.

В этом смысле, проводимая реформа требует новых подходов в обеспечении связи законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и законодательства об административных правонарушениях в части повышения эффективности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля, доступа органов местного самоуправления к статистической и персональной информации о контролируемых лицах, предоставлении органам местного самоуправления прав полноценных субъектов административной юстиции.

Только в этом случае, начатые реформы в сфере муниципального контроля приведут к достижению целей муниципального контроля – обеспечению благополучия населения на территориях муниципальных образований.