

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и
муниципальном контроле в Российской Федерации»
(в части муниципального контроля)

В мае 2019 года был презентован принципиально новый проект федерального закона, регулирующий особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности (далее - Законопроект о КНД, Проект). Сотрудниками Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации текст законопроекта был направлен в советы муниципальных образований, партнерские организации для выявления мнения о нем представителей органов местного самоуправления, экспертного сообщества. К настоящему времени получено несколько десятков ответов от представителей экспертного сообщества и муниципальных образований разных типов из Кировской, Курской, Ленинградской, Орловской, Пензенской, Псковской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, г. Москвы. Положения законопроекта обсуждались в ходе публичных мероприятий или рабочих встреч с главами муниципальных образований Республики Башкортостан, Владимирской, Ульяновской, Нижегородской областей, Пермского края.

Полученные письменные ответы можно условно разделить на две группы: ответы, в которых констатируется, что представители соответствующего органа местного самоуправления с текстом законопроекта ознакомлены и замечаний не имеют; ответы, в которых содержится анализ положений Законопроекта о КНД.

В ходе обсуждения с представителями органов местного самоуправления особенностей осуществления муниципального контроля довольно отчетливо было видно, что их отношение к необходимости наличия муниципального контроля как самостоятельного вида зависело от занимаемой должности. Так, все главы муниципальных образований считают, что муниципальный контроль нужен, несмотря на возможные трудности. По их мнению, муниципальный контроль – важный инструмент развития территории, позволяющий выстраивать определенным образом взаимоотношения с лицами или организациями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования. Представители органов муниципального контроля или муниципальные юристы, как правило, занимали более сдержанную позицию.

Обобщив все полученные предложения и замечания следует отметить.

1. Подавляющее большинство представителей органов местного самоуправления рассматривает муниципальный контроль не столько как реально работающий механизм, сколько как атрибут власти (не может быть органа власти без контрольных функций), поэтому любые попытки ликвидировать муниципальный контроль воспринимают негативно и очень болезненно.

Представители органов местного самоуправления не всегда понимают, что в настоящее время контрольные мероприятия фактически осуществляются ими не только в рамках Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), но и в рамках гражданских (например, проверка того, что сделано по заключенному договору) или административных правоотношений (например, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении). По их мнению, Законопроект о КНД регулирует все, что связано с муниципальным контролем. Поэтому информационно-разъяснительная работа среди органов местного самоуправления имеет большое значение.

2. Основные замечания, высказанные в отношении законопроекта, в целом касаются следующего:

- проект не согласован с другими нормативными правовыми актами, он имеет слабый понятийный аппарат, в нем содержится большое количество отсылочных норм, не проработан

вопрос, касающийся объема дополнительного бюджетного финансирования для внедрения положений закона; принятие проекта в данной редакции повлечет не сокращение, а многократное увеличение количества нормативных правовых актов;

- фундаментальные принципы защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, содержащиеся в Федеральном законе № 294-ФЗ либо исключены из Законопроекта о КНД, либо содержатся в искаженном виде;

- в Проекте нет определения понятий «риск», «система управления рисками», «охраняемые законом ценности»; непонятно что понимается под «неотложными действиями» (часть 3 статьи 54 Законопроекта о КНД), необходимость в осуществлении которых возникает по результатам проведения профилактических действий;

- Проектом не делается различий между понятиями «контроль» и «надзор», что вносит путаницу в понимание этих явлений;

- в Проекте отсутствует четко регламентированное понятие «муниципальный контроль», не понятны критерии его обособления от государственного; нет перечня видов контроля (надзора);

- правила (процедуры) контрольно-надзорной деятельности независимо от органов, осуществляющих такую деятельность, должны регулироваться исключительно федеральным законом (например, земельный контроль возложен на государственные органы и органы местного самоуправления, однако порядок осуществления государственного и муниципального контроля различен при одинаковых требованиях земельного законодательства, являющихся предметом контроля;

- реализация муниципального контроля в предлагаемом виде связана с колоссальными временными, трудовыми, финансовыми затратами, которые необходимы для обучения специалистов, приобретение техники и программного обеспечения для систем информационных ресурсов, систем сбора, учета и ведения информации, систем информационного взаимодействия, государственных информационных систем, систем информационного сопровождения научно-методической поддержки контроля (надзора).

3. Есть определенные противоречия между юридическими конструкциями и механизмами, содержащимися в Законопроекте о КНД и Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). В числе основных замечаний называются следующие:

- согласно пункта 8 статьи 9 и пункта 2 статьи 70 Законопроекта о КНД проекты нормативных правовых актов, подготовленных с целью реализации положений Федерального закона, подлежат оценке регулирующего воздействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; в статье 46 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен иной механизм;

- Проект не учитывает особенности организации местного самоуправления в Российской Федерации: существуют муниципальные образования различных видов и полномочия по осуществлению муниципального контроля целесообразно предоставить только городским округам и муниципальным районам; целесообразно предусмотреть возможность наделять только эти виды муниципальных образований отдельными государственными полномочиями по осуществлению государственного контроля; муниципальное образование должно само определять виды муниципального контроля, решать какой орган местного самоуправления будет разрабатывать административные регламенты и принимать обязательные муниципальные правовые акты;

- в части 6 статьи 33 Законопроекта о КНД содержится требование об определении органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля в уставе муниципального образования и ином муниципальном правовом акте; в статье 44 Федерального закона № 131-ФЗ подобных требований нет;

- положения статьи 23 Проекта в части координации органов местного самоуправления противоречат Конституции РФ и Федеральному закону № 131-ФЗ.

4. Исследуя механизм муниципального контроля, изложенный в Законопроекте о КНД, представители органов местного самоуправления обращают внимание на следующее:

- в подпункте «а» подпункта 3 пункта 2 статьи 3 Законопроекта слова «представительным органом» следует заменить словами «исполнительно-распорядительным органом»; утверждение положений о видах муниципального контроля местными администрациями позволит ускорить процесс их утверждения, внесения в них изменений в целях приведения в соответствие с нормами действующего законодательства, а также совершенствования деятельности по осуществлению муниципального контроля (это будет соответствовать положениям Проекта, предоставляющим аналогичные возможности по регулированию соответствующих вопросов государственного контроля органам исполнительной, а не представительной власти);

- следует исключить подпункт 1 пункта 3 статьи 3 Проекта (в соответствии с абзацем 2 пункта 3 статьи 1 Проекта предмет и объекты определенного вида контроля определяются федеральным законом о виде контроля. Указание предмета и объекта в положении о виде контроля является излишним и повлечет дублирование федерального законодательства);

- исключить из пункта 3 статьи 19 Проекта слова «муниципального контроля» (данной нормой установлено, что для целей государственного контроля (надзора), муниципального контроля обязательные требования должны быть категоризованы исходя из риска причинения вреда (ущерба), связанного с их нарушением. Однако, риск-ориентированный подход применяется исключительно для государственного контроля (надзора) согласно главе 6 Законопроекта о КНД);

- в статье 24 Проекта установлена оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Поскольку оценка результативности и эффективности осуществляется в целях минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и снижения избыточного вмешательства контрольно-надзорных органов в деятельность граждан и организаций, а подпунктом 1 пункта 2 вышеуказанной статьи Законопроекта о КНД устанавливаются ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, т.е. риск-ориентированный подход, который применяется при осуществлении государственного контроля (надзора), необходимо исключить из оценки результативности и эффективности муниципальный контроль;

- в статьях 21, 26 Проекта следует исключить муниципальный контроль, поскольку данные нормы предусматривают ведение определенного учета контролируемых лиц и объектов контроля с целью применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);

- пункт 5 статьи 35 Проекта после слов «законодательством о видах государственной службы» дополнить словами «, о муниципальной службе»;

- пункт 1 статьи 38 Проекта следует дополнить после слов «положением о виде государственного контроля (надзора)» словами «, муниципального контроля». Возможно предложить рассмотреть вопрос о разработке единых для всех муниципальных образований Российской Федерации положений по видам контроля, а также административных регламентов осуществления конкретных видов муниципального контроля с целью единообразного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в рамках осуществления муниципального контроля;

- целесообразно разработать и утвердить формулу расчета минимальной штатной численности инспекторов (например, включив в качестве исходных данных и поправочных коэффициентов следующие данные: для жилищного контроля - количество МКД, площадь МКД, количество управляющих организации и ТСЖ, количество ресурсоснабжающих организаций, количество жителей в населенном пункте; для земельного контроля - количество жителей в населенном пункте, площадь всех земельных участков в границах населенного пункта, площадь земельных участков, вовлеченных в оборот);

- согласно части 3 статьи 34 «Муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования муниципальные казенные и бюджетные учреждения могут быть наделены полномочиями по осуществлению видов муниципального контроля». Оправдано ли включение муниципальных бюджетных учреждений

в перечень учреждений, которые могут наделяться полномочиями по муниципальному контролю. Бюджетные учреждения - это как правило школы, больницы и т.д., которые сами являются контролируемыми лицами. Кроме того, возможность передачи полномочий по осуществлению видов муниципального контроля казенным учреждениям может повлечь за собой дополнительную административную нагрузку на контролируемых лиц;

- в Проекте отсутствует механизм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении муниципального контроля. Целесообразно в статье 77 Проекта установить запрет на перенаправление в орган местного самоуправления из органов, осуществляющих государственный надзор (контроль), документов, сведений, обращений для проведения контрольных мероприятий в рамках муниципального контроля, если по таким документам, сведениям, обращениям могут и должны проводиться контрольные мероприятия в рамках государственного надзора (контроля);

- для тех сфер контроля, где осуществляется одновременно и муниципальный, и государственный контроль и надзор, необходимо осуществить более четкое разграничение полномочий между всеми уровнями контрольно-надзорной системы. Важно определить механизмы и процедуры взаимодействия органов муниципального контроля и органов государственного контроля и надзора. Прежде всего, нужно установить сроки и порядок принятия решения органами государственного контроля и надзора относительно административных протоколов о выявленных органами муниципального контроля правонарушениях. Кроме того, в настоящее время осуществляются виды муниципального контроля, которые фактически являются государственными (обеспечивают контроль за соблюдением обязательных требований, установленных на федеральном или региональном уровне). Например, земельный контроль. При этом, он осуществляется без передачи соответствующих государственных полномочий. В Проекте отсутствует механизм разрешения данной коллизии;

- Проектом ограничены полномочия органов местного самоуправления в сфере проведения контрольных мероприятий по привлечению к ответственности по их результатам. Муниципальные контрольные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только в случае, если такие полномочия переданы им законами субъектов Российской Федерации и только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации. В отличие от государственного контроля (надзора), имеет место «правовая незащищенность» самого муниципального контроля;

- Проектом предусмотрено, что в целях отражения принадлежности должностного лица к инспекторскому составу для него могут устанавливаться форменная одежда и (или) знаки различия, может устанавливаться особый порядок оплаты труда должностных лиц, замещающих отдельные должности в контрольно-надзорном органе, в зависимости от показателей служебной деятельности, определяемых в служебном контракте (трудовом договоре). С одной стороны, все это повлечет за собой высокие затраты местных бюджетов, так как финансовое обеспечение деятельности по муниципальному контролю осуществляется в рамках сметы расходов на решение соответствующих вопросов местного значения и содержание органов местного самоуправления. С другой стороны – в ряде муниципальных образований уже введена своя форма одежды для муниципальных инспекторов. Введение формы для муниципальных инспекторов должно быть правом, но не обязанностью;

- целесообразно ввести дифференциацию осуществления муниципального контроля по видам муниципальных образований (определив для поселений упрощенные процедуры) или закрепить, что перечень исполняемых видов муниципального контроля (из числа предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации) определяется в уставе муниципального образования;

- целесообразно создать правовую базу для органов муниципального контроля за исполнением обязательных требований муниципальных нормативных актов, изданных органами местного самоуправления муниципального образования (дополнительный муниципальный контроль);

- целесообразно упростить требования к оформлению документов в рамках контрольно-надзорного производства при реализации муниципального контроля. Например, можно отказаться от оформления контрольно-надзорного дела на муниципальном уровне;

- определенные сомнения вызывает механизм досудебного обжалования решений органов муниципального контроля; вышестоящего органа у органов местного самоуправления нет, обеспечение юристами в ряде муниципальных образований оставляет желать лучшего, поэтому целесообразно предусмотреть возможность обжалования решения муниципального контрольного органа только через суд либо руководителю органа муниципального контроля в случае наличия такого органа;

- важным аспектом в развитии муниципального контроля является информированность населения о проверках и требованиях, обязательных к выполнению физическими и юридическими лицами, проживающими или осуществляющими свою деятельность на территории муниципальных образований, формах и методах контроля. При этом на создание отдельного сайта у муниципалитета не имеется средств. Данный вопрос можно решить через использование уже имеющихся интернет-ресурсов муниципального образования или субъекта Российской Федерации для заведения соответствующей страницы и размещения на ней информации;

- требует конкретизации пункт 3 статьи 9 Проекта в части возмещения убытков при осуществлении контроля по смежным видам контроля (за счет какого бюджета идет возмещение);

- необходимо конкретизировать уровень бюджета, за счет средств которого подлежат возмещению убытки, в зависимости от вида контроля;

- в части 1 статьи 21 Проекта предусматривается ведение контрольными органами учета объектов контроля. Целесообразно сделать изъятие для органов местного самоуправления (для органов местного самоуправления данная работа является очень трудоемкой; достаточные ресурсы для ее выполнения отсутствуют). Кроме того, не очень понятно, что является объектами контроля и подлежит описанию в рамках контроля благоустройства (парки, улицы, все домовладения, владельцы собак и т.п.);

- механизм оценки результативности и эффективности муниципального контроля, предусмотренный в части 1 статьи 24 Законопроекта о КНД излишне сложный для органов местного самоуправления; аналогично и в отношении докладов о состоянии муниципального контроля, подготовка которого предусмотрена в часть 1 статьи 25 Проекта;

- в главе 6 Проекта «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора)» речь идет только о государственном контроле. Следовательно, по видам муниципального контроля управление рисками не осуществляется;

- согласно статьи 39 Проекта индивидуальные предприниматели приравниваются к гражданам. Не будет ли данная норма вступать в противоречие с иным законодательством, которым они приравниваются к юридическим лицам и, соответственно, возникнет различная ответственность. В этой статье дается понятие контролируемых лиц, к которым не относятся органы государственной власти и местного самоуправления. Это противоречит статье 72 Земельного кодекса, согласно которой под муниципальный контроль подпадают и органы власти;

- в части 2 статьи 55 Проекта предусматриваются программы профилактики рисков государственного контроля. Если у муниципального контроля нет рисков, то это следует четко обозначить; в противном случае непонятно такое исключение. Целесообразно оставить профилактику как один из видов деятельности органов муниципального контроля;

- статья 57 посвящена профилактике. Профилактика, это прежде всего, информированность о требованиях, которые надлежит соблюдать. Конструкция нормы законопроекта в первую очередь предлагает информирование о контрольно-надзорных органах и их нормативных актах, и лишь затем о том, что должны соблюдать и знать субъекты контроля. Предлагается исключить первые два подпункта предмета информирования. В других нормах законопроекта предусматривается официальное размещение нормативных

правовых актов о контрольно-надзорной деятельности в общедоступном формате и формах;

- в части 1 статьи 75 Проекта говорится, что «Документы, составляемые контрольно-надзорным органом, выполняются в электронном виде и подписываются уполномоченными должностными лицами контрольно-надзорного органа усиленной квалифицированной электронной подписью, лицами, привлекаемыми к проведению контрольно-надзорных мероприятий, – простой электронной подписью». Данное требование является излишним, особенно для поселений;

- в статье 61 следует конкретизировать в течении какого периода времени после объявления предостережения можно проводить контрольно-надзорные мероприятия;

- в статьях 64, 66 следует конкретизировать основания и порядок осуществления профилактического визита и профилактического сопровождения, методику выявления лиц, к которым это применимо (говорится, что профилактический визит должен быть нанесен не позднее одного года с момента начала деятельности в определенной сфере);

- частью 2 статьи 82 Проекта предусматривается, что «Для муниципального контроля допускается установление контрольно-надзорных мероприятий, указанных в пунктах 1, 5, 6 части 2 настоящей статьи». Нет необходимости запрещать проверку, особенно для крупных городских округов;

- в статье 82 следует указать основание выбора того или иного вида контрольно-надзорного мероприятия, по каждому виду, указанному в части 2 статьи 82 законопроекта. Дополнить часть 4 статьи 82: «для муниципального контроля допускается установление контрольно-надзорных мероприятий, указанных в пунктах 1, 5, 6, 7 части 2 настоящей статьи». Наделить полномочиями по возбуждению административного производства и проведения административного расследования органы муниципального контроля, в связи с тем, что при выявлении нарушений обязательных требований зачастую необходимо незамедлительно принять меры административного реагирования;

- в статье 82 Законопроекта о КНД содержится исчерпывающий перечень видов контрольно-надзорных мероприятий. Вместе с тем, в него не попало административное обследование объектов земельных отношений, которое предусмотрено Земельным кодексом (статья 71.2). В части 4 статьи 82 Законопроекта о КНД говорится, что «для муниципального контроля допускается установление определенных контрольно-надзорных мероприятий; термин «допускается» является неоднозначным;

- целесообразно в Законопроекте о КНД более подробно прописать полномочия органов муниципального контроля в части вынесения предписания об устранении нарушений обязательных требований, выявленных в ходе проверки;

- статью 84 следует дополнить указанием на то, какое мероприятие может проводиться после выявления нарушений обязательных требований по результатам выездного обследования. Следует предусмотреть возможность возбуждения административного производства и проведения административного расследования органами муниципального контроля по результатам выездного обследования, в случае если имеются достаточные основания, есть событие административного правонарушения;

- зачастую органы прокуратуры отказывают согласовывать внеплановые проверки, поскольку им не представляется доказательства возникновения угрозы причинения вреда; установление факта возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия и т.п. не входит в компетенцию органов местного самоуправления; предлагается исключить согласование с прокуратурой внеплановой проверки;

5. Следует предусмотреть следующие особенности осуществления муниципального контроля (их можно собрать в статье 6 или «разбросать» по текстам Проекта):

- для органов муниципального контроля можно предусмотреть переходный период, в пределах которого должен быть решен ряд задач (создан механизм подготовки кадров, регистрации объектов муниципального контроля, информационно-технического обеспечения, принятия необходимых муниципальных правовых актов и т.п.); для муниципального контроля целесообразно предусмотреть упрощенный механизм ведения контрольно-надзорного

производства, управления рисками, оценки эффективности и результативности;

- должны быть обозначены общие правила отграничения муниципального и государственного контроля (например, значение и/или массовый характер; привязанность к территории муниципального образования, к месту проживания граждан; уровень правового регулирования обязательных требований; локальный характер и взаимосвязь с вопросами местного значения; наличие сложившихся структур управления и др.);

- требует дополнительной проработки вопрос о видах муниципального контроля; в основу формирования перечня может быть положен принцип взаимосвязи с полномочиями органов местного самоуправления по развитию территории муниципального образования, формирования комфортной среды проживания; одновременно с этим некоторые виды деятельности, в которых необходима оперативная реакция на выявленные нарушения, целесообразно вывести за пределы действия закона (например, контроль в сфере благоустройства), предусмотрев соответствующий состав административного правонарушения;

- виды муниципального контроля устанавливаются только в Федеральном законе № 131-ФЗ, отраслевые законы должны быть синхронизированы с этим законом; следует более четко отграничить муниципальный контроль, подпадающий под действие закона, принятого на основе данного Проекта, от смежных видов контрольной деятельности. Целесообразно именно в Федеральном законе № 131-ФЗ предусмотреть механизм контроля органами местного самоуправления за соблюдением и исполнением обязательных требований, установленных в муниципальных нормативных актах, если они не подпадают под действие муниципального контроля по смыслу закона, принятого на основе данного Проекта;

- набор контрольно-надзорных мероприятий и действий должен учитывать особенности разных видов муниципальных образований (например, поселения или внутригородские территории по умолчанию занимаются только профилактикой, но могут получить дополнительные возможности по осуществлению муниципального контроля, если это будет предусмотрено уставом муниципального образования, принятого по результатам обязательного обсуждения на публичных слушаниях);

- деятельность по оценке результативности и эффективности муниципального контроля, подготовке ежегодных докладов по каждому виду муниципального контроля целесообразно возложить только на органы муниципального контроля столиц субъектов РФ;

- для исключения «правовой незащищенности» самого муниципального контроля в законопроекте должен быть прописан механизм реагирования органов государственной власти на нарушения, выявляемые органами местного самоуправления и передаваемые в порядке взаимодействия; в случае исключения механизма подобного взаимодействия следует за органами местного самоуправления предусмотреть полномочия по применению мер государственного принуждения;

- муниципальные инспекторы являются муниципальными служащими; форма устанавливается муниципальным образованием по мере возможности;

- целесообразно в каждом субъекте РФ создавать единый портал контрольно-надзорной деятельности, на котором будет размещаться вся информация о региональном и муниципальном контроле.

Заключение подготовлено ведущим научным сотрудником Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктором юридических наук, профессором Е.С. Шугриной.

25.06.2019 года