

Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Высшая школа государственного управления

А. В. Пахомов

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ИНСПЕКТОРА

*Настольная книга депутата
и муниципального служащего*

Москва
2024

УДК 34(075)
ББК 67.400.7я7

Автор:

Пахомов Алексей Викторович, эксперт Высшей школы государственного управления РАНХиГС.

Рецензенты:

Дмитрикова Екатерина Александровна, руководитель междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности СПбГУ, доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ, канд. юрид. наук.

Нарутто Светлана Васильевна, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор

П21

Пахомов А. В.

Муниципальный контроль : настольная книга депутата и муниципального служащего : практическое пособие для инспектора / А. В. Пахомов ; ред. Е. С. Шугрина ; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. - Калининград : Полиграфыч, 2024. - 128 с. - 1000 экз. - ISBN 978-5-6053574-6-9 : Б. ц. - Текст : непосредственный.

УДК 34(075)

ББК 67.400.7я7

Книга предназначена для руководителей и специалистов органов муниципального контроля. Книга содержит как теоретические основы муниципального контроля, так и описание ключевых процедур по осуществлению контрольно-надзорной деятельности (контрольные и профилактические мероприятия, особенности осуществления контроля в условиях моратория и другое), анализ правоприменительной практики, схемы и алгоритмы, советы по применению. Книга носит практико-ориентированный характер.

Книга предназначена для выборных должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, представителей муниципальных учреждений Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

*Подготовлено с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс»,
справочно-правовой системы «Гарант».*

ISBN 978-5-6053574-6-9



9 785605 357469 >

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2024

© Пахомов А. В., 2024

Дорогие друзья! Уважаемые коллеги!

Перед вами учебное пособие из серии книг, подготовленных в 2024 году Высшей школой государственного управления Президентской академии к годовщине образования первых органов местного самоуправления в Донецкой Народной Республике, Луганской Народной Республике, Запорожской и Херсонской областях. Органы власти и жители этих регионов уверенно создают свое будущее, шаг за шагом формируя фундамент для роста благополучия и качества жизни.

Интеграция управленцев новых регионов в систему органов публичной власти Российской Федерации невозможна без понимания особенностей государственной политики и правового регулирования в различных отраслях, а также знания современных инструментов публичного управления, системы государственного устройства, основ государственной и муниципальной службы.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации Владимира Путина Президентская академия в числе первых включилась в процесс содействия интеграции управленцев из новых субъектов, который предусматривает и обучение представителей органов публичной власти, и экспертную и консультационно-методическую поддержку, и подготовку серии учебных пособий. Мы стали единой большой командой и сделали уже очень много, но впереди еще более масштабные и важные задачи!

При подготовке серии книг авторы стремились познакомить читателей с разными аспектами деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в контексте правовых, управленческих, финансово-экономических реалий современной России.

Надеюсь, это учебное пособие станет настольной книгой и вашим верным помощником в поиске оптимальных решений при выполнении профессиональных задач.

*С пожеланиями успеха,
Алексей Комиссаров,
ректор Президентской академии*

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	7
Глава 2. КОНТРОЛЬНАЯ (НАДЗОРНАЯ) ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. СООТНОШЕНИЕ С ИНЫМИ СФЕРАМИ	13
Глава 3. ИДЕОЛОГИЯ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ.	18
Глава 4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	23
4.1. Федеральные законы	23
4.2. Подзаконные акты	27
4.3. Муниципальные правовые акты	29
4.4. Особенности правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности в период моратория.	36
Глава 5. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ. ПОНЯТИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	38
Глава 6. ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ.	41
6.1. Перечень видов муниципального контроля	41
6.2. Порядок установления вида муниципального контроля, случаи неосуществления вида контроля на территории муниципального образования	46
Глава 7. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	48
7.1. Контрольный (надзорный) орган муниципального образования: структура и полномочия	49
7.2. Должностные лица контрольных (надзорных) органов	51
7.3. Документы, составляемые и используемые при осуществлении муниципального контроля	55
7.4. Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов	57
7.5. Контролируемые лица. Порядок взаимодействия контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица	58
7.6. Иные участники муниципального контроля	61

Глава 8. ЦИФРОВИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	63
8.1. Информационные системы, используемые при осуществлении муниципального контроля.	64
8.2. Межведомственное взаимодействие при осуществлении муниципального контроля	69
Глава 9. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ	73
9.1. Система управления рисками — ключевой механизм контрольной (надзорной) деятельности	73
9.2. Категории и критерии риска, индикаторы риска — основные элементы системы управления рисками	75
9.3. Отказ от системы управления рисками в муниципальном контроле	78
Глава 10. ПРОФИЛАКТИКА В МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ	80
10.1. Принцип приоритета профилактики. Виды профилактических мероприятий	80
10.2. Программа профилактики: порядок разработки и утверждения	81
10.3. Порядок осуществления отдельных профилактических мероприятий	84
10.4. Проверочные листы. Порядок использования в муниципальном контроле	94
Глава 11. РАБОТА СО СВЕДЕНИЯМИ О ПРИЧИНЕНИИ ВРЕДА (УЩЕРБА) ИЛИ ОБ УГРОЗЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УЩЕРБА) ОХРАНЯЕМЫМ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЯМ	96
11.1. Перечень сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.	96
11.2. Оценка достоверности сведений	97
11.3. Особенности рассмотрения обращений (заявлений) граждан и организаций, содержащих сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям	98
11.4. Принятие решения по итогам рассмотрения сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям	100
Глава 12. КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) МЕРОПРИЯТИЯ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	102
12.1. Понятие контрольных (надзорных) мероприятий, их виды	102

12.2. Особенности контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия	103
12.3. Оформление итогов КНМ без взаимодействия и принимаемые решения	106
12.4. Особенности проведения выездного обследования в муниципальном контроле в сфере благоустройства в период моратория	107
Глава 13. КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) МЕРОПРИЯТИЯ СО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ.	109
13.1. Понятие и виды КНМ со взаимодействием	109
13.2. Особенности проведения некоторых КНМ со взаимодействием	110
13.3. Особенности проведения плановых КНМ со взаимодействием	113
13.4. Основания для проведения внеплановых КНМ со взаимодействием	115
13.5. Контрольные (надзорные) действия	116
Глава 14. РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЬНОГО (НАДЗОРНОГО) МЕРОПРИЯТИЯ СО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА	119
14.1. Оформление результатов КНМ со взаимодействием. Акт, содержание и порядок оформления	119
14.2. Решение по итогам КНМ со взаимодействием. Предписание	120
14.3. Исполнение решения контрольного органа. Оценка его исполнения	121
Глава 15. НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ РЕЗУЛЬТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЯ	123
15.1. Грубые нарушения при осуществлении муниципального контроля	123
15.2. Система досудебного обжалования. Порядок отказа от использования. Обжалование результатов контроля в суде	124

ГЛАВА 1.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ *Что такое муниципальный контроль?*
- ◆ *Каковы основные теоретические подходы к определению правовой природы муниципального контроля и его места в системе местного самоуправления?*

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Безусловно, управленческая деятельность немислима без контроля. В соответствии со статьей 3 Конституции Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это конституционное установление стало бесспорным основанием говорить, что местное самоуправление есть власть публичная, что неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации¹, а в настоящее время данный постулат закреплен в Конституции Российской Федерации.

Для реализации властных функций на местном уровне создаются органы местного самоуправления, которые представляют собой

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»; Определение Конституционного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 275-О-О по жалобе гражданина Шапошникова Александра Владиславовича на нарушение его конституционных прав абзацем вторым части 8 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

аппарат власти, через который осуществляется специфическая деятельность публичной власти — принуждение. Органы местного самоуправления, так же как и органы государственной власти, для того чтобы осуществлять надлежащее управление, должны обладать рычагами властного управления.

Таким образом, функция по принуждению к порядку — одна из ключевых и неотъемлемых для местного самоуправления, что является идеологической и юридической основой для наделения муниципальной власти контрольными полномочиями.

Представляется, что в целях изучения теоретических основ муниципального контроля важно рассмотреть по крайней мере три подхода, наиболее часто упоминаемых в теории права (схема 1).

Схема 1. Подходы к определению понятия муниципального контроля.



1. Муниципальный контроль как функция местного самоуправления.

Такой подход к муниципальному контролю можно назвать широким пониманием муниципального контроля, которым предполагается законодательное установление осуществления контроля одних органов местного самоуправления за деятельностью других органов местной власти (например, статьи 35, 36, 37 указанного Федерального закона). Здесь муниципальный контроль неразрывно связывается с понятием и сущностью самого местного самоуправления как публичной власти.

Однако данный подход не учитывает более предметной деятельности органов местного самоуправления, связанной со взаимо-

действием с гражданами и организациями, имеющей конкретную цель — обеспечение исполнения обязательных требований и иных норм права. В данном случае возникают вполне определенные задачи, связанные с необходимостью установления правил (процедур) такого взаимодействия, обеспечения прав участников этих отношений и обеспечения достижения общественно полезной цели — поддержание порядка на территории муниципального образования, которая достигается, в том числе, средствами муниципального контроля. Таким образом, возникает необходимость в рассмотрении муниципального контроля в более узком понимании.

2. Муниципальный контроль

как полномочие органов местного самоуправления.

Важным исследовательским вопросом здесь является изучение подходов к понятию муниципального контроля, содержащихся в законодательных актах.

Впервые на уровне законодательного акта понятие «муниципальный контроль» появилось в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где установлено, что муниципальный контроль есть деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения, а также на организацию и проведение мероприятий по профилактике нарушений указанных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Ознакомьтесь с документом

Новый Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не содержит опре-

деления муниципального контроля, обособленного от понятия государственного контроля. В соответствии с его частью 1 статьи 1 под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. При этом в части 6 статьи 1 указанного Федерального закона подчеркивается, что муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Таким образом, Федеральный закон о контроле определяет цели и задачи осуществления муниципального контроля, к которым он относит:

- ◆ предупреждение;
- ◆ выявление и пресечение нарушений обязательных требований;
- ◆ принятие предусмотренных законодательством мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий;
- ◆ восстановление правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Кроме того, важным в определении государственного и муниципального контроля является и указание на средства, которыми достигаются цели контроля, — профилактика нарушения обязательных требований и оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований путем проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Таким образом, муниципальный контроль как полномочие означает возможность органов местного самоуправления проводить определенные профилактические и контрольные мероприятия в случаях и в соответствии с административными процедурами, установленными законодательством.

3. Муниципальный контроль как вопрос местного значения.

Анализ некоторых положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволяет сделать вывод, что муниципальный контроль законодателем иногда рассматривается как вопрос местного значения.

Например, статьи 14–16 указанного Федерального закона прямо указывают в перечне вопросов местного значения следующие виды муниципального контроля: муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения, муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, муниципальный лесной контроль, муниципальный земельный контроль и другие.

Безусловно, следует иметь в виду тесную правовую связь между вопросами местного значения и полномочиями по осуществлению муниципального контроля, которые должны реализовываться в рамках этих вопросов. В противном случае возможно установление видов муниципального контроля, которые никоим образом не связаны с вопросами местного значения, что подрывает основы местного самоуправления как самостоятельной публичной власти.

Это интересно

Для более глубокого изучения теоретических основ и проблем муниципального контроля рекомендуется ознакомиться с книгой «Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели»². В книге впервые собраны и обобщены суждения представителей ведущих научно-экспертных организаций, органов власти и муниципальных контролеров. Приводятся результаты опросов представителей органов местного самоуправления по ключевым проблемным вопросам муниципального контроля.

² Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугрина, М.П. Ряшин. М., 2019. – 300 с

Практические выводы:

- ◆ Муниципальный контроль выступает как важной частью общего конструкта системы местного самоуправления в России, так и значимой частью общей регуляторной политики государства, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни, как земельные отношения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, состояние окружающей среды и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан.
- ◆ Муниципальный контроль можно рассматривать как явление многоаспектное — как функцию местного самоуправления, как важное полномочие органов местного самоуправления и как часть отдельных вопросов местного значения, закрепленных законодательно.

ГЛАВА 2.

КОНТРОЛЬНАЯ (НАДЗОРНАЯ) ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.

СООТНОШЕНИЕ С ИНЫМИ СФЕРАМИ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что такое регуляторная политика государства, каково ее значение для развития страны?
- ◆ Что такое контрольная (надзорная) деятельность, каково ее место в регуляторной политике государства?
- ◆ Каково место муниципального контроля в общей регуляторной политике государства?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Понятие регуляторной политики объединяет в себе широкий спектр форм регулирования государством предпринимательской деятельности, включая создание различных условий допуска на рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции и т. д.³

К регуляторной политике государства можно отнести:

- ◆ нормативное (правовое) регулирование экономической и предпринимательской деятельности (установление обязательных требований);
- ◆ бюджетно-налоговую и кредитную политику государства;
- ◆ разрешительные и лицензионные режимы, сертификацию и иное;
- ◆ осуществление контрольной (надзорной) деятельности за соблюдением обязательных требований, в том числе и осуществление муниципального контроля;

³ Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / Под ред. М. О. Комина. М., 2018. С. 192.

- ◆ механизмы привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства в сфере экономической и предпринимательской деятельности.

Регуляторная политика имеет важнейшее значение для экономической сферы государства. Ее можно рассматривать в качестве одного из основных драйверов экономического роста, способного при эффективной настройке дать до 1,5–2,5% прироста ВВП в год, а также обеспечить повышение уровня занятости, производительности труда, предпринимательской и инновационной активности, существенный приток иностранных инвестиций⁴.

Это интересно

Одним из эффективных механизмов реформы регулирования экономики в России стала реализация так называемой «регуляторной гильотины», представляющей собой инструмент пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду.

Задача «гильотины» — создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности, снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям.

Общее количество актов, признанных недействующими (утратившими силу), превысило 12 тысяч. В целях формирования новой системы нормативного правового регулирования по видам государственного контроля, участвующим в «регуляторной гильотине», было принято 447 актов, вступивших в силу с 1 января 2021 года⁵.

Важнейшей частью общего регуляторного государственного механизма выступает контрольная (надзорная) деятельность.

Обратите внимание

Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль — это деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

⁴ Там же. С. 7

⁵ Источник публикации — сайт Минэкономразвития России: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/.

Таким образом, контрольная (надзорная) деятельность выступает в качестве особого вида деятельности публичных органов власти, направлена на осуществление контроля (надзора) за исполнением установленных обязательных требований и осуществление административного принуждения по отношению к правонарушителям.

Муниципальный контроль является одним из инструментов общей регуляторной политики страны, оказывает заметное влияние на такие сферы общественной жизни, как земельные отношения, благоустройство, архитектурный облик населенных пунктов, состояние окружающей среды и многое другое. Все эти сферы напрямую влияют на качество жизни граждан.

Это интересно

Например, в рамках муниципального земельного контроля органами местного самоуправления осуществляется контроль за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность.

По данным, размещенным в Сводном докладе о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 году, органами муниципального земельного контроля проведено 1,5 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий, 2,5 тыс. профилактических визитов, выдано более 47 тыс. предостережений⁶.

Контрольная (надзорная) деятельность осуществляется через установление видов федерального государственного, регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в рамках которых организуется контрольно-надзорная деятельность (схема 2).



⁶ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 году. Источник публикации: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html.

По каждому виду контроля (надзора) установлено нормативное (правовое) регулирование, порядок проведения профилактических и контрольных мероприятий, порядок обжалования действий контролеров и другое.

Безусловно, главный вопрос существования любого института в рамках государства заключается в обосновании его существования, в тех задачах, которые этот институт решает для общества, его благополучия и процветания. Если кратко — зачем обществу контроль?

Контроль необходим государству для обеспечения его регулятивного воздействия на общественные отношения, утверждения дисциплины и порядка в обществе. Он противостоит стихии, анархии, дестабилизирующим процессам, вследствие чего без него немислим социальный прогресс. Контроль неразрывно связан с понятием законности, так как одной из главных его целей является проведение в жизнь требований организации общественной жизни, которые зафиксированы в положениях закона⁷.

Таким образом, очевидно, что порядок является той безусловной ценностью, которую защищает институт контроля (надзора) в рамках государственного механизма.

При этом важно понимать, что порядок в обществе обеспечивается не только средствами контрольно-надзорного механизма. Проведения проверок будет недостаточно для поддержания, например, благоустройства. Чистота и порядок в муниципальном образовании обеспечиваются путем эффективного взаимодействия с бизнесом и гражданами, повышения качества работы предприятий ЖКХ, работой административных комиссий и иных инструментов привлечения к административной ответственности и многим другим. Поэтому при настройке механизмов муниципального контроля в муниципалитете важно понимать, что это всего лишь один из инструментов поддержания порядка, который должен работать во взаимосвязи с иными.

⁷ Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А. Ф. Ноздрачев). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С. 23–24.

Практические выводы:

- ◆ Для эффективного управления экономической сферой принято выделять регуляторную политику государства, которая включает в себя множество форм воздействия государства на экономику, начиная от установления обязательных требований к бизнесу, выдачи разрешений и лицензий, осуществления контрольных мероприятий, и завершая правилами привлечения к юридической ответственности бизнеса.
- ◆ Значение качественной регуляторной политики очень велико, так как это напрямую влияет на экономический рост и безопасность. Государство всегда должно стремиться к балансу — с одной стороны, снижать административное давление на бизнес, но с другой стороны — обеспечить безопасность для граждан.
- ◆ Муниципальный контроль является важной частью общей регуляторной политики государства и осуществляется через семь видов муниципального контроля. Цель муниципального контроля — обеспечение порядка, который осуществляется во взаимосвязи с иными механизмами.

ГЛАВА 3.

ИДЕОЛОГИЯ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ *Каковы основные задачи реформы контрольной (надзорной) деятельности и ее первые результаты?*
- ◆ *Каковы основные направления нового этапа реформы, в том числе в части преобразований в сфере муниципального контроля?*

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года».

Реформа контрольной (надзорной) деятельности ведется в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны.

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 людей перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей должно стать не количество проведенных проверок, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Система оценки результативности и эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена. Поставлена задача перейти от «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедре-

нии риск-ориентированного подхода. Одно из ключевых направлений — внедрение мер профилактики, направленное не на поиск и фиксацию нарушений, а на недопущение нарушений обязательных требований, содействие бизнесу в добросовестном ведении предпринимательства.

По сути, преобразования ведутся по трем укрупненным блокам:

- ◆ Создание современного законодательства об обязательных требованиях, учитывающего необходимость постоянного пересмотра и оценки качества принимаемых нормативных актов.
- ◆ Создание современного механизма контроля и надзора за исполнением обязательных требований.
- ◆ Обновление механизма привлечения к административной и иной ответственности субъектов предпринимательской деятельности.

В рамках реализации реформы уже приняты два концептуальных законодательных акта — Федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁸. Работа над проектом новой редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ведется.

На основании поручения Президента Российской Федерации Правительством осуществляется работа по дальнейшему совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности.

Ознакомьтесь с документом

По итогам XXV Петербургского международного экономического форума 15–18 июля 2022 года Президент утвердил перечень поручений от 20 июля 2022 года № Пр-1269, в соответствии с которым Правительству поручается обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений.

⁸ Здесь и далее нормативно-правовые акты и судебная практика приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>

На основании поручения Правительством утверждена Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года.

По сообщениям Правительства⁹, в следующие два года в планах — дальнейшее развитие системы управления рисками в рамках проверок, доработка процедуры досудебного обжалования решений контрольных органов, доработка используемых в контрольной деятельности цифровых сервисов, а также внедрение новых подходов к профилактике нарушений.

В рамках реформы в России создан единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Контролеры не имеют права проводить проверки, если заблаговременно не внесут эти мероприятия в реестр. Он, в свою очередь, синхронизирован с порталом госуслуг. Через личные кабинеты на портале предприниматели могут отслеживать информацию о предстоящих проверках, видеть принятые по итогам решения и при необходимости обжаловать их в досудебном порядке с помощью специального сервиса подачи заявлений. В 2024 году функционал личных кабинетов дополнен новыми сервисами, отражающими «жизненные ситуации», с которыми сталкиваются предприятия и организации, взаимодействуя с контрольно-надзорными органами.

Также разработано мобильное приложение «Инспектор», которое позволяет с любых мобильных устройств и стационарных компьютеров дистанционно осуществлять оценку соблюдения обязательных требований, проводить профилактический визит и контрольное (надзорное) мероприятие. Предполагается, что подтверждение устранения нарушений будет осуществляться в том числе с использованием этого мобильного приложения.

В части управления рисками Концепцией предусмотрена доработка системы категорирования объектов контроля с учетом их индивидуальных характеристик. Она будет предусматривать возможность снижения категорий риска при соответствии критериям добросовестности.

⁹ <http://government.ru/docs/50506/>

Категорирование объектов контроля будет осуществляться с использованием специального реестра. Это позволит сформировать единый профиль риска для контролируемых лиц и обеспечит всестороннюю оценку рисков.

Для хозяйствующих субъектов также планируется создать сервис «Калькулятор рисков», который даст возможность в режиме реального времени определять категорию риска для конкретного объекта контроля и возможные факторы, влияющие на ее изменение.

Это интересно

В течение 2020 и 2021 годов проведена масштабная работа по формированию базы нормативных правовых актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, закрепляющей новую систему регулирования контроля. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, принято 12 общих и более 70 отраслевых постановлений Правительства Российской Федерации, 2500 положений о видах контроля принято на региональном уровне и более 20 000 — на муниципальном.

Концепцией особо отмечается, что отдельного внимания требуют виды муниципального контроля. Так, требуется дополнительная проработка в части возможного уточнения предмета муниципального земельного контроля в связи с его аналогией с предметом федерального государственного земельного контроля (надзора). Также отсутствует единообразие в подходах к определению предмета и объектов муниципального контроля в сфере благоустройства. В связи с этим необходимо принятие на федеральном уровне нормативных правовых актов, которыми будут установлены единые подходы и принципы осуществления некоторых видов муниципального контроля.

Ознакомьтесь с документом

Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года».

Практические выводы:

- ◆ Реформа контрольной (надзорной) деятельности существенным образом повлияла на практику работы контрольных (надзорных) органов. Практически полностью обновлена нормативная база. В деятельность инспекторов внедрены мероприятия по профилактике рисков, новые цифровые реестры.
- ◆ Реформа контрольной (надзорной) деятельности продолжается. Президентом поручено приступить к ее новому этапу, предполагающему расширение применения риск-ориентированного подхода. Новые подходы должны быть внедрены до 2026 года.
- ◆ Реформа требует от специалистов муниципального контроля изменения практики работы, изучения новых инструментов и подходов, освоения новых информационных систем, применения цифровых средств дистанционного контроля, что существенно меняет требования к квалификации муниципальных контролеров.

ГЛАВА 4.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ *Какие федеральные законодательные акты регулируют вопросы осуществления муниципального контроля?*
- ◆ *Какие подзаконные акты регулируют вопросы осуществления муниципального контроля?*
- ◆ *Какие муниципальные правовые акты необходимо принять в муниципальном образовании для организации и осуществления муниципального контроля?*
- ◆ *Какими правовыми актами регламентируются вопросы моратория на проведение проверок? Каковы особенности применения законодательства о контроле в период моратория?*

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральные законы о видах муниципального контроля.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

4.1. Федеральные законы

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

Ключевым законодательным актом в части организации и осуществления муниципального контроля является Федеральный закон

от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-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.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается отказ от использования административных регламентов осуществления видов муниципального контроля, что должно упростить регулирование и устранить дублирование правовых норм (до реформы административные регламенты были обязательным правовым актом для всех видов контроля).

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

С учетом изложенного одной из задач Федерального закона № 248-ФЗ является задача по оптимизации процедур осуществления муниципального контроля, с учетом имеющихся ограниченных финансовых, кадровых и организационных возможностей муниципальных образований. В связи с этим Федеральным законом № 248-ФЗ предусмотрены некоторые изъятия из общего регулирования для муниципального контроля. Например, предусмотрена возможность не использовать систему управления рисками, систему досудебного обжалования, введен сокращенный перечень обязательных профилактических мероприятий и некоторые другие особенности, которые будут рассмотрены в последующих главах.

Концептуальной особенностью Федерального закона № 248-ФЗ является его процессуальный характер. Данный закон существенно подробнее, чем прежнее законодательство, раскрывает статус контрольных (надзорных) органов, права и обязанности инспектора,

определяет виды и порядок осуществления профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) в статьях 14–16 определяет перечень вопросов местного значения применительно к каждому виду муниципальных образований, в том числе определяет виды муниципального контроля, осуществляемые органами местного самоуправления.

Кроме этого, в Федеральном законе № 131-ФЗ имеется самостоятельная статья, посвященная муниципальному контролю, в соответствии с которой органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. При этом установлено, что организация и осуществление видов муниципального контроля регулируются Федеральным законом № 248-ФЗ.

Федеральные законы о видах муниципального контроля

В соответствии с частями 7–9 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами о видах контроля, которым определяется наименование вида контроля с указанием его отнесения к федеральному государственному контролю (надзору), или к региональному государственному контролю (надзору), или к муниципальному контролю. Федеральный закон о виде контроля не обязательно является специальным законом, регламентирующим исключительно порядок

организации какого-либо муниципального контроля. Как правило, это отраслевой федеральный закон, имеющий самостоятельный раздел (главу), которая определяет порядок организации муниципального контроля в этой сфере общественных отношений (таблица 1).

Таблица 1. Перечень федеральных законов, которые являются федеральными законами о видах муниципального контроля.

№	Название вида муниципального контроля	Федеральный закон о виде контроля
1	Муниципальный земельный контроль	Земельный кодекс РФ (ст. 72)
2	Муниципальный жилищный контроль	Жилищный кодекс РФ (ст. 20)
3	Муниципальный лесной контроль	Лесной кодекс РФ (ст. 98)
4	Муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве	Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (ст. 3.1.)
5	Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
6	Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 33)
7	Муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения	Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»

Это интересно

Единственным видом муниципального контроля, который не имеет своего отраслевого федерального закона о виде контроля, является муниципальный контроль в сфере благоустройства. Предмет этого вида контроля определен статьями 14, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ, который является для этого вида контроля федеральным законом о виде контроля.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Указанный Федеральный закон в настоящее время не применяется к организации и осуществлению муниципального контроля. Упоминание его в данной главе необходимо, чтобы избежать путаницы в правоприменении, так как контролеры часто ошибочно полагают, что его применение возможно в муниципальной сфере. В соответствии со статьей 26.3 указанного Федерального закона он применяется до 31 декабря 2024 года включительно к отдельным видам государственного контроля (надзора), например к осуществлению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и некоторых других.

Обратите внимание

Важно отметить, что принятые в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ подзаконные акты также не применяются при осуществлении муниципального контроля. Например, постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» не применяется, хотя и действует для видов контроля в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ.

4.2. Подзаконные акты

Большое значение для муниципального контроля имеют и подзаконные акты. В таблице 2 приводится перечень ключевых постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Минэкономразвития России в части, касающейся общих вопросов организации и осуществления муниципального контроля.

Таблица 2. Перечень ключевых постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Минэкономразвития России в части, касающейся общих вопросов организации и осуществления муниципального контроля.

№	Название и реквизиты правового акта
1	Постановление Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»
2	Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года»
3	Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля»
4	Постановление Правительства РФ от 07.12.2020 № 2041 «Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации»
5	Постановление Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля»
6	Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415»
7	Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»
8	Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»
9	Постановление Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов»

№	Название и реквизиты правового акта
10	Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация»
11	Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом»

4.3. Муниципальные правовые акты

Ключевым нормативным правовым актом на уровне муниципального образования, определяющим основные вопросы порядка организации каждого вида муниципального контроля и призванным учесть особенности конкретного муниципалитета, является положение о соответствующем виде муниципального контроля.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ установлены основные вопросы, которые должны быть урегулированы положением о виде контроля.

Обратите внимание

Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает норму, в соответствии с которой в положении о виде контроля могут содержаться только те положения, которые прямо указаны в Федеральном законе № 248-ФЗ, и иные вопросы, регулирование которых в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ, а в случаях, установленных Федеральным законом № 248-ФЗ, в соответствии с федеральными законами о видах контроля осуществляется положением о виде контроля (принцип «разрешено только то, что разрешено»).

Положение о виде контроля утверждается представительным органом. Определенным подспорьем при подготовке этого документа может стать чек-лист вопросов, которые должны быть урегулированы в положении о виде муниципального контроля в соответствии с нормами Федерального закона № 248-ФЗ (таблица 3).

Таблица 3. Чек-лист вопросов, которые должны быть урегулированы в положении о виде муниципального контроля в соответствии с нормами Федерального закона № 248-ФЗ.

№	Вопросы
I. Общие положения	
1	Название вида контроля
2	Предмет контроля
3	Контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля
4	Должностные лица контрольного (надзорного) органа, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (инспекторы)
5	Определение должностного лица, уполномоченного в соответствии с положением о виде контроля на принятие решений о проведении КНМ
6	Может быть установлен запрет на проведение контрольного (надзорного) мероприятия в отношении объектов контроля инспекторами, которые проводили профилактические мероприятия в отношении указанных объектов контроля
7	Иные действия, осуществлять которые инспектор вправе при проведении контрольного (надзорного) мероприятия в пределах своих полномочий
8	Виды объектов контроля
9	Учет объектов контроля обеспечивается в соответствии с положениями о видах контроля
II. Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении вида контроля	
10	Положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что система оценки и управления рисками при осуществлении вида муниципального контроля не применяется. (В этом случае плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся; все внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только после согласования с органами прокуратуры)
11	Положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категория низкого риска
12	Критерии отнесения объектов контроля к категориям риска
13	Критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля (допустимо в приложении)
14	Виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска

№	Вопросы
15	Виды, периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, определяются положением о виде контроля соразмерно рискам причинения вреда (ущерба). Периодичность определяется по каждому виду контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска с учетом положений, установленных частями 2–6 статьи 25
16	Может быть установлено, что частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, определяется в рамках иных, за исключением одного года, периодов времени либо устанавливается в связи с наступлением определенных событий
III. Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям	
17	Перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля
18	<p>Виды профилактических мероприятий, которые проводятся при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, определяются положением о виде контроля.</p> <p>Обязательно для государственного контроля (надзора), муниципального контроля:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) информирование; 2) обобщение правоприменительной практики; 3) меры стимулирования добросовестности; 4) объявление предостережения; 5) консультирование; 6) самообследование; 7) профилактический визит. <p><i>п. 1, 5 — обязательно для муниципального контроля, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации</i></p>
19	Периодичность подготовки доклада о правоприменительной практике, но не реже одного раза в год
20	Сроки размещения утвержденного доклада о правоприменительной практике на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет
21	Могут быть установлены мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц (далее — меры стимулирования добросовестности), проводимые в целях мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований
22	Установление порядка оценки добросовестности контролируемых лиц, в том числе виды мер стимулирования добросовестности
23	Порядок подачи и рассмотрения возражения в отношении предостережения

№	Вопросы
24	Порядок консультирования, перечень вопросов, по которым осуществляется консультирование, в том числе перечень вопросов, по которым осуществляется письменное консультирование
25	Случаи, в которых по итогам консультирования контролируемым лицам и их представителям предоставляется информация в письменной форме
26	Случаи, в которых консультирование по однотипным обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляется посредством размещения на официальном сайте КНО в сети Интернет письменного разъяснения, подписанного уполномоченным должностным лицом КНО
27	Может предусматриваться самостоятельная оценка соблюдения обязательных требований (самообследование), в рамках которого обеспечивается возможность получения контролируемыми лицами сведений о соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска
28	Срок действия декларации соблюдения обязательных требований (не может составлять менее одного года и более трех лет с момента регистрации указанной декларации КНО)
29	Срок, по истечении которого контролируемое лицо может вновь принять декларацию соблюдения обязательных требований по результатам самообследования (если декларация соблюдения обязательных требований аннулирована решением, принятым по результатам внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, при проведении которого выявлены нарушения обязательных требований, факты представления контролируемым лицом недостоверных сведений при самообследовании)
30	Порядок и сроки проведения обязательного профилактического визита устанавливаются положением о виде контроля. Контрольный (надзорный) орган обязан предложить проведение профилактического визита лицам, приступающим к осуществлению деятельности в определенной сфере, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности
IV. Осуществление муниципального контроля	
31	Виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля
32	Виды и содержание внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий определяются положением о виде контроля в зависимости от основания проведения контрольного (надзорного) мероприятия
33	В отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, могут устанавливаться сокращенные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий, особенности содержания контрольных (надзорных) мероприятий, объем представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов

№	Вопросы
34	Случаи, при наступлении которых ИП, гражданин, являющиеся контролируруемыми лицами, вправе представить в КНО информацию о невозможности присутствовать при проведении КНМ, в связи с чем проведение КНМ переносится КНО на срок, необходимый для устранения обстоятельств, послуживших поводом для данного обращения ИП, гражданина в КНО
35	Контрольные (надзорные) мероприятия, проводимые в рамках конкретного вида контроля
36	Может быть установлено, что вид контроля осуществляется без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий
37	Иные сведения, которые указываются в решении о проведении контрольного (надзорного) мероприятия
38	Устанавливаются контрольные (надзорные) действия, совершаемые в рамках конкретного вида КНМ, из числа предусмотренных Федеральным законом о ГМК для того же вида КНМ
39	Случаи, в которых инспектором и лицами, привлекаемыми к совершению контрольных (надзорных) действий, для фиксации доказательств нарушений обязательных требований могут использоваться фотосъемка, аудио- и видеозапись, иные способы фиксации доказательств. Порядок фотосъемки, аудио- и видеозаписи, иных способов фиксации доказательств
40	Порядок составления протокола о проведении мониторинговой закупки и направлении продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на инструментальное обследование, испытание или экспертизу в двух экземплярах (порядок направления продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг на инструментальное обследование, испытание или экспертизу)
41	Порядок осуществления экспертизы продукции (товаров), результатов выполненных работ, оказанных услуг по результатам мониторинговой закупки
42	Случаи обязательного использования видеозаписи при отборе проб (образцов) продукции (товаров)
43	Может предусматриваться сокращенный объем совершения отдельных контрольных (надзорных) действий при проведении выборочного контроля в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска
44	Порядок проведения инструментального обследования, испытания, экспертизы продукции (товаров) по результатам выборочного контроля
45	Может предусматриваться сокращенный объем совершения отдельных контрольных (надзорных) действий при проведении рейдового осмотра в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска
46	Может быть предусмотрено, что в случае выявления нарушений обязательных требований в рамках рейдового осмотра незамедлительно проводится контрольная закупка. Информация о проведении контрольной закупки вносится в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий по истечении суток с момента завершения рейдового осмотра

№	Вопросы
47	Может быть предусмотрено проведение документарной проверки, предметом которой являются сведения, составляющие государственную тайну и находящиеся по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), а также иные особенности проведения документарной проверки, связанные с защитой сведений, составляющих государственную тайну
48	Могут устанавливаться ограничения проведения выездных проверок в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям
49	Сроки проведения выездных проверок в пределах сроков, установленных статьей 73 (максимальные сроки проведения выездных проверок) Федерального закона № 248-ФЗ
50	Может предусматриваться совершение в сокращенном объеме отдельных контрольных (надзорных) действий при проведении выездной проверки в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям
51	Случаи проведения досмотра в отсутствие контролируемого лица или его представителя, с обязательным применением видеозаписи
52	Порядок отбора образцов продукции (товаров) (в том числе виды продукции (товаров), в отношении которых не может осуществляться отбор образцов) и количество продукции (товаров), которое может изыматься в качестве образцов
53	Может быть предусмотрен порядок альтернативного отбора проб (образцов) для проведения при необходимости альтернативного испытания или альтернативной экспертизы, включающий в том числе указание на должностных лиц КНО, которые должны участвовать в альтернативном отборе проб (образцов), порядок и сроки совершения действий в рамках альтернативного отбора проб (образцов), порядок принятия решений по итогам альтернативного отбора проб (образцов)
54	Случаи, в которых для определения фактических значений, показателей, действий (событий), имеющих значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, в ходе инструментального обследования могут применяться оборудование, государственные и иные информационные системы, программные средства, созданные в соответствии с законодательством Российской Федерации, обязательные к использованию контролируемым лицом, а также иные средства доступа к информации
55	Может быть предусмотрен порядок альтернативного инструментального обследования в случае несогласия контролируемого лица с результатами инструментального обследования, проведенного в рамках КНМ, включающий в том числе указание на должностных лиц КНО, которые должны участвовать в альтернативном инструментальном обследовании, порядок и сроки совершения действий в рамках альтернативного инструментального обследования, порядок принятия решений по итогам альтернативного инструментального обследования

№	Вопросы
56	Может быть предусмотрен порядок альтернативного испытания в случае несогласия контролируемого лица с результатами испытания, проведенного в рамках контрольного (надзорного) мероприятия, включающий в том числе порядок и сроки совершения действий в рамках альтернативного испытания, порядок принятия решений по итогам альтернативного испытания
57	Иное регулирование для нормы о том, что обязанность отбора, удостоверения и представления на экспертизу образцов лежит на КНО
58	Случаи, в которых при невозможности транспортировки образца исследования к месту работы эксперта КНО обеспечивает ему беспрепятственный доступ к образцу и необходимые условия для исследования
59	Может быть предусмотрен порядок альтернативной экспертизы образцов в случае несогласия контролируемого лица с результатами экспертизы, осуществленной в рамках КНМ, включающий в том числе порядок и сроки совершения действий в рамках альтернативной экспертизы, порядок принятия решений по итогам альтернативной экспертизы
60	Порядок проведения эксперимента
61	Перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия; проведение которого возможно в рамках осуществления вида контроля
V. Результаты контрольного (надзорного) мероприятия	
62	Могут устанавливаться требования к форме и содержанию предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований
63	Могут быть предусмотрены случаи, при которых меры не принимаются (в части административных правонарушений), если выданное предписание об устранении нарушений обязательных требований исполнено контролируемым лицом надлежащим образом
VI. Обжалование решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц	
64	Положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется
65	Порядок рассмотрения жалобы (каким должностным лицом или органом рассматривается жалоба)
66	Может быть предусмотрено создание в КНО из числа его должностных лиц коллегиального органа (коллегиальных органов) для рассмотрения жалоб
67	Исключительные случаи, при которых установленный срок рассмотрения жалобы может быть продлен уполномоченным на рассмотрение жалобы органом

№	Вопросы
VII. Ключевые показатели вида контроля и их целевые значения	
68	Ключевые показатели вида контроля и их целевые значения для видов федерального государственного контроля (надзора), рекомендуется также для видов регионального контроля (надзора) и муниципального контроля (могут быть утверждены отдельным актом того же уровня, что и положение о виде контроля)
Переходные положения	
69	До 31 декабря 2025 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

4.4. Особенности правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности в период моратория

Мораторий на проведение проверок является частью комплекса мер, реализуемых Правительством для обеспечения устойчивости развития экономики и снижения нагрузки на предпринимателей в условиях санкционного давления, и предполагает набор особенностей осуществления контрольной (надзорной) деятельности в установленный период.

Ознакомьтесь с документом

Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» введены особенности контроля и надзора до конца 2024 года, а в некоторых случаях до 2030 года.

Постановлением Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» введены особенности

контроля и надзора в указанных субъектах Российской Федерации до 1 января 2026 года.

Таким образом, положения иных нормативных правовых актов применяются в период моратория с учетом особенностей, установленных указанными актами Правительства.

Содержание особенностей осуществления муниципального контроля раскрывается в соответствующих разделах книги.

Практические выводы:

- ◆ За годы реформы контрольно-надзорной деятельности практически заново сформирована нормативно-правовая база организации и осуществления государственного и муниципального контроля.
- ◆ Ключевым нормативным (правовым) актом, определяющим модель организации контроля (надзора) и ключевые административные процедуры является Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Важное значение имеют федеральные законы о видах муниципального контроля, которыми определяются базовые основы организации каждого вида контроля.
- ◆ Самым важным документом, организующим контрольно-надзорную деятельность в муниципальном образовании, является положение о виде контроля, которое утверждается по каждому виду контроля представительным органом.
- ◆ В период моратория нормативные (правовые) акты необходимо применять с учетом особенностей, установленных Правительством Российской Федерации.

ГЛАВА 5.

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ. ПОНЯТИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что такое обязательные требования и какова их роль в контрольной (надзорной) деятельности?
- ◆ Каковы особенности установления обязательных требований на муниципальном уровне?
- ◆ Что такое реестр обязательных требований и каково его значение?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований».

Целью контрольно-надзорной деятельности является оценка соблюдения контролируруемыми лицами специфических норм права, которые применяются в экономической и предпринимательской деятельности и получили название «обязательные требования».

С 1 ноября 2020 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 247-ФЗ). Цель данного законодательного акта — дать легальное определение часто используемому в законодательстве понятию «обязательные требования», отграничить их от иных норм права и ввести правила установления таких требований.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии со статьей 1 Федерального закона № 247-ФЗ обязательные требования — это содержащиеся в нормативных правовых актах требования, кото-

рые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

К обязательным требованиям относят любые запреты, ограничения, условия осуществления какой-либо деятельности и аналогичные нормы права.

Органы местного самоуправления также осуществляют правовое регулирование, которое напрямую влияет на предпринимательскую и хозяйственную деятельность. В частности, утверждают правила благоустройства территории, правила землепользования и застройки и другие муниципальные правовые акты.

Помимо определения понятия обязательных требований, Федеральный закон № 247-ФЗ вводит принципы установления и оценки обязательных требований, условия и порядок оценки проектов актов, которыми обязательные требования устанавливаются, срок их действия и другое.

Однако частью 5 статьи 22 Федерального закона об обязательных требованиях установлено, что в отношении муниципальных образований он применяется только в части соблюдения принципов установления и оценки применения обязательных требований, закрепленных статьями 4–9 Федерального закона № 247-ФЗ.

Обратите внимание

Федеральный закон № 247-ФЗ предусматривает, что органами местного самоуправления должен быть определен порядок установления и оценки применения обязательных требований, которые содержатся в муниципальных актах.

В целях обеспечения открытости и предсказуемости обязательных требований в 2021 году был создан Реестр обязательных требований. Реестр должен стать единой платформой, на которой будет собрана информация обо всех обязательных требованиях к бизнесу, которые проверяются в рамках контроля (надзора).

В настоящее время наполнение реестра осуществляется только федеральными органами исполнительной власти в соответствии с утвержденным графиком.

Сведения, которые размещаются на публичном портале реестра, включают информацию о содержании обязательных требований, об актах, которыми они утверждены, ответственности за их нарушение, а также полезную информацию, которая должна помочь предпринимателям обеспечить их соблюдение.

Реестр обязательных требований не только является общедоступной платформой для предпринимателей, но и интегрирован с другими системами контрольно-надзорной деятельности, что обеспечивает работу других платформ контроля и надзора.

Это интересно

На дату написания настоящей главы на публичном портале Реестра обязательных требований размещено 518 935 обязательных требований.

С реестром можно ознакомиться по ссылке: <https://ot.gov.ru>.

Практические выводы:

- ◆ Знание природы, особенностей и порядка установления обязательных требований важно для любого контролера, так как предметом контроля всегда являются именно обязательные требования.
- ◆ На муниципальном уровне также могут утверждаться нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования. Порядок установления и оценки применения обязательных требований, которые содержатся в муниципальных актах, должен быть утвержден в муниципалитете муниципальным правовым актом.
- ◆ Облегчить работу контролера с обязательными требованиями может Реестр обязательных требований.

ГЛАВА 6.

ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Каков перечень видов муниципального контроля, которые осуществляются органами муниципального контроля?
- ◆ Каков порядок установления вида муниципального контроля, и в каких случаях вид контроля может не осуществляться?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» .
2. Федеральные законы о видах муниципального контроля.
3. Постановление Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

6.1. Перечень видов муниципального контроля

Вид контроля можно определить как некую организационно-правовую форму, в рамках которой контрольный (надзорный) орган осуществляет контрольные, профилактические и иные предусмотренные федеральным законом мероприятия для достижения целей контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время в России установлено семь видов муниципального контроля (таблица 4).

Таблица 4. Перечень видов муниципального контроля с указанием предмета контроля.

№	Название вида муниципального контроля	Федеральный закон о виде контроля	Предмет контроля
1	Муниципальный земельный контроль	Земельный кодекс РФ (ст. 72)	Предметом муниципального земельного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований земельного законодательства в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность
2	Муниципальный жилищный контроль	Жилищный кодекс РФ (ст. 20)	Предметом муниципального жилищного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований, установленных частью 1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации в отношении муниципального жилищного фонда
3	Муниципальный лесной контроль	Лесной кодекс РФ (ст. 98)	Предметом муниципального лесного контроля является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, требований, установленных в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения, в том числе в области семеноводства в отношении семян лесных растений

№	Название вида муниципального контроля	Федеральный закон о виде контроля	Предмет контроля
4	Муниципальный контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве	Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (ст. 31.)	<p>Предметом муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве является соблюдение обязательных требований:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) в области автомобильных дорог и дорожной деятельности, установленных в отношении автомобильных дорог местного значения: <ol style="list-style-type: none"> а) к эксплуатации объектов дорожного сервиса, размещенных в полосах отвода и (или) придорожных полосах автомобильных дорог общего пользования; б) к осуществлению работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования и искусственных дорожных сооружений на них (включая требования к дорожно-строительным материалам и изделиям) в части обеспечения сохранности автомобильных дорог; 2) установленных в отношении перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок (за исключением муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), не относящихся к предмету федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в области организации регулярных перевозок
5	Муниципальный контроль в сфере благоустройства	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»	Предметом является соблюдение правил благоустройства территории муниципального образования, требований к обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг

№	Название вида муниципального контроля	Федеральный закон о виде контроля	Предмет контроля
6	Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. 33)	Соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами на особо охраняемых природных территориях местного значения обязательных требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, касающихся: <ul style="list-style-type: none"> ◆ режима особо охраняемой природной территории; ◆ особого правового режима использования земельных участков, водных объектов, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий; ◆ режима охранных зон особо охраняемых природных территорий
7	Муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения	Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»	Предметом муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения является соблюдение единой теплоснабжающей организацией в процессе реализации мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, обеспечения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения, требований настоящего Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов, в том числе соответствие таких реализуемых мероприятий схеме теплоснабжения

Каждый вид контроля характеризуется наличием предмета контроля, объектов контроля.

Предметом контроля является соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами, а также иными документами. Кроме того, пред-

метом контроля выступает проверка исполнения ранее выданных предписаний.

Предмет вида муниципального контроля всегда определяется федеральным законом о виде контроля.

Объектами контроля выступают:

- ◆ деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования;
- ◆ результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;
- ◆ производственные объекты, которыми могут выступать здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются.

Обратите внимание

Понятие производственного объекта, по смыслу Федерального закона № 248-ФЗ, включает в себя не только объекты, которые используются для производственной деятельности, но и другие материальные объекты — земельные участки под жилыми домами, автомобили и другие материальные объекты.

Контрольными органами обеспечивается учет объектов контроля. Порядок учета объектов контроля должен быть определен положениями о видах контроля. Учет объектов контроля является обязательным для всех видов контроля.

6.2. Порядок установления вида муниципального контроля, случаи неосуществления вида контроля на территории муниципального образования

В соответствии с частью 8 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ виды муниципального контроля устанавливаются исключительно федеральными законами, региональными законами виды муниципального контроля установлены быть не могут. Поэтому во всех субъектах Российской Федерации данный перечень един.

Перечисленные семь видов муниципального контроля обязательны для органов местного самоуправления. Однако законодательством установлен случай, когда отдельные виды муниципального контроля могут не осуществляться.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с частью 9 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ виды муниципального контроля подлежат осуществлению при наличии в границах муниципального образования объектов соответствующего вида контроля.

Таким образом, если на территории муниципального образования отсутствуют объекты контроля данного вида контроля, то и вид контроля не осуществляется (например, при отсутствии лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, муниципальный лесной контроль не осуществляется). Соответственно, в данном случае не утверждается положение об этом виде контроля, не проводятся контрольные и иные мероприятия.

В целях учета видов контроля, обобщения информации о порядке их осуществления создан Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (Единый реестр видов контроля), куда органы муниципального контроля обязаны

заносят ключевую информацию о порядке осуществления всех видов муниципального контроля.

Ознакомьтесь с документом

Постановлением Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля» определены порядок работы органов местного самоуправления с реестром, порядок внесения в него сведений.

Кроме задачи по упорядочению всех видов контроля, реестр призван стать информационной базой данных обо всех видах контроля, где граждане и бизнес могут получать информацию о формах контроля, порядке его осуществления.

Практические выводы:

- ◆ В настоящее время в России установлено семь видов муниципального контроля. Все они подлежат осуществлению органами местного самоуправления, за исключением случая, если на территории муниципального образования нет соответствующих объектов контроля.
- ◆ Информация обо всех видах муниципального контроля, которые осуществляются на территории муниципалитета, в обязательном порядке должна быть внесена в Единый реестр видов контроля.

ГЛАВА 7.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что такое контрольный (надзорный) орган муниципального образования? Какова его структура и полномочия?
- ◆ Каков статус муниципального инспектора: его права, обязанности и ответственность?
- ◆ Какие документы вправе составлять инспектор? Какие формы документов вправе использовать?
- ◆ Кто относится к контролируемым лицам? Каков порядок взаимодействия с ними?
- ◆ Какие еще лица могут участвовать в осуществлении муниципального контроля?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 19.6.1).
3. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом».
4. Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0) от 02.11.2015 (подготовлены Минтрудом России).

7.1. Контрольный (надзорный) орган муниципального образования: структура и полномочия

В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 248-ФЗ контрольными (надзорными) органами являются наделенные полномочиями по осуществлению муниципального контроля органы местного самоуправления. А в соответствии со статьей 34 Федерального закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Таким образом, контрольным (надзорным) органом муниципального образования является, в большинстве своем, местная администрация.

При этом местная администрация может состоять из органов местной администрации (структурных подразделений) — отделов, управлений, департаментов, которые могут от имени местной администрации осуществлять ряд ее полномочий, в том числе в части осуществления муниципального контроля.

На практике функции по муниципальному контролю чаще всего осуществляют отраслевые подразделения местной администрации. Например, отдел по управлению земельными ресурсами осуществляет муниципальный земельный контроль, и так далее. Вместе с тем в ходе реформы в практике муниципалитетов все чаще стали появляться отдельные структурные подразделения, которые наделяются полномочиями исключительно в части осуществления муниципального контроля.

Это интересно

В структуре администрации города Калининграда образован Комитет муниципального контроля, который возглавляет заместитель главы администрации — председатель Комитета. В функции комитета входит осуществление всех видов муниципального контроля и связанных с контролем полномочий.

В любом случае, в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 248-ФЗ, определение органов местного самоуправления, наделенных полномочиями по осуществлению муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций, порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляется в соответствии с уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

В соответствии с частью 2 статьи 26 Федерального закона № 248-ФЗ осуществление отдельных видов муниципального контроля или отдельных полномочий по их осуществлению в случаях, установленных федеральными законами о видах контроля, законами субъектов Российской Федерации, может быть возложено на муниципальные учреждения. Обратите внимание, что такая возможность имеется только в случае, если соответствующим законом предусмотрена.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с частью 1 статьи 98 Лесного кодекса Российской Федерации муниципальный лесной контроль может осуществляться муниципальными учреждениями, подведомственными органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов.

Обратите внимание, что в соответствии со статьями 4, 5 Федерального закона № 248-ФЗ:

- ◆ полномочия по осуществлению отдельных видов федерального государственного контроля (надзора) могут передаваться для осуществления органам местного самоуправления;
- ◆ полномочия по осуществлению отдельных видов регионального государственного контроля (надзора) могут передаваться для осуществления органам местного самоуправления.

В этом случае принимается соответствующий федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации с передачей необходимых денежных средств на реализацию переданных полномочий.

Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления поселений и соответствующего муниципального района вправе заключать соглашения о передаче осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов.

Обратите внимание

При заключении указанного соглашения важно подробно определить не только передаваемые полномочия по осуществлению вида контроля, но и полномочия в части нормативного обеспечения, например указать, какой из органов власти утверждает положение о виде контроля и иные правовые акты.

7.2. Должностные лица контрольных (надзорных) органов

От имени контрольного (надзорного) органа муниципальный контроль вправе осуществлять следующие должностные лица:

- ◆ руководитель (заместитель руководителя) контрольного (надзорного) органа;
- ◆ должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

При определении названий должностей следует руководствоваться законодательством о муниципальной службе (в том числе реестром должностей муниципальной службы), при этом в названии должности может быть указано слово «инспектор». Однако такое указание не является обязательным.

В любом случае, в соответствии с частью 5 статьи 26 Федерального закона № 248-ФЗ определение перечня должностных лиц органов муниципального контроля и их полномочий осуществляются в соответствии с уставами муниципальных образований и иными муниципальными правовыми актами.

Обратите внимание

Учитывая важность реализуемых в ходе муниципального контроля полномочий, необходимо обратить внимание на полноту закрепления полномочий должностных лиц в документах местной администрации (положениях о структурных подразделениях, должностных инструкциях). В частности, в должностных инструкциях муниципальных служащих — инспекторов рекомендуется прямо указать полномочия на составление и подписание акта контрольного (надзорного) мероприятия, выдачу и подписание предписания, предостережения и иные полномочия, если служащий ими наделен. При этом внимание необходимо обратить и на полноту закрепления полномочий руководителя (заместителя) руководителя, например, указание в его должностной инструкции на полномочия на подписание решения о проведении контрольного мероприятия и другие. Это позволит обеспечить четкое разделение полномочий и ответственности при осуществлении контроля, законность принятых решений.

Для замещения должности инспектора физическое лицо должно соответствовать квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу государственной или муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) — к специальности, направлению подготовки.

Ознакомьтесь с документом

Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0) от 02.11.2015, в том числе рекомендуемая форма должностной инструкции муниципального служащего (подготовлены Минтрудом России).

Перечень прав и обязанностей инспектора определен статьей 29 Федерального закона № 248-ФЗ. Например, инспектор имеет право обращаться, в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», за содействием к органам полиции в случаях, если инспектору оказывается противодействие или угрожает опасность, обязан знакомить контролируемых лиц, их пред-

ставителей с результатами контрольных (надзорных) мероприятий и контрольных (надзорных) действий, относящихся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия.

Особое значение для инспектора имеют ограничения и запреты, связанные с его деятельностью. Так, инспектор не вправе:

- 1) оценивать соблюдение обязательных требований, если оценка соблюдения таких требований не относится к полномочиям контрольного органа;
- 2) проводить контрольные (надзорные) мероприятия, совершать контрольные (надзорные) действия, не предусмотренные решением контрольного (надзорного) органа;
- 3) проводить контрольные (надзорные) мероприятия, совершать контрольные (надзорные) действия в случае отсутствия при проведении указанных мероприятий (действий) контролируемого лица, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом, а также за исключением случаев, если оценка соблюдения обязательных требований без присутствия контролируемого лица при проведении контрольного (надзорного) мероприятия может быть проведена, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного (надзорного) мероприятия;
- 4) отбирать пробы (образцы) продукции (товаров), материалов, веществ для проведения их исследований (испытаний) и измерений с нарушением установленных требований к их отбору, в том числе в количестве, превышающем нормы, установленные документами по стандартизации, правилами отбора проб (образцов) и методами их исследований (испытаний) и измерений, техническими регламентами или иными нормативными техническими документами, правилами, методами исследований (испытаний) и измерений;
- 5) требовать представления документов, информации, проб (образцов) продукции (товаров), материалов, веществ, если они не относятся к предмету контрольного (надзорного) мероприятия, а также изымать оригиналы таких документов;
- 6) требовать от контролируемого лица представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, ранее представленные контролируемым лицом или имею-

- щиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций;
- 7) распространять информацию и сведения, полученные в результате осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и составляющие государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
 - 8) требовать от контролируемого лица представления документов, информации ранее даты начала проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
 - 9) осуществлять выдачу контролируемым лицам предписаний или предложений о проведении за их счет контрольных (надзорных) мероприятий и совершении контрольных (надзорных) действий;
 - 10) превышать установленные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
 - 11) препятствовать осуществлению контролируемым лицом, присутствующим при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, фотосъемки, аудио- и видеозаписи, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий.

За ненадлежащее осуществление своих полномочий инспектор несет установленную законом ответственность: уголовную, административную, дисциплинарную и иную.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с частью 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ несоблюдение должностными лицами органов местного самоуправления требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, выразившееся в проведении проверки или контрольного (надзорного) мероприятия при отсутствии оснований для их проведения, нарушении сроков проведения проверки или контрольного (надзорного) мероприятия, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры, привлечении к проведению мероприятий по контролю или к контрольным (надзорным) мероприятиям не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестован-

ных в установленном порядке граждан в качестве экспертов, проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, либо проведении планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, — влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Другими частями статьи установлены иные случаи ответственности.

Кроме того, статьей 169 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности, выразившееся, в том числе, в незаконном вмешательстве в деятельность индивидуального предпринимателя или юридического лица, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения.

7.3. Документы, составляемые и используемые при осуществлении муниципального контроля

При осуществлении своих полномочий должностные лица контрольного органа составляют и используют различные документы — журналы, решения о проведении контрольных мероприятий, предписания и другие.

Формы документов утверждены Минэкономразвития России.

Ознакомьтесь с документом

Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом».

В соответствии с частью 1 статьи 21 Федерального закона № 248-ФЗ документы, оформляемые контрольным (надзорным) органом при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, составля-

ются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью. Таким образом, установлен способ изготовления документов исключительно в форме электронного документа.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 9.1 Федерального закона № 248-ФЗ, установлено, что до 31 декабря 2025 года документы и сведения могут составляться и подписываться на бумажном носителе (в том числе акты контрольных (надзорных) мероприятий, предписания), если Правительством Российской Федерации или положением о виде государственного контроля (надзора) не установлено иное.

Это интересно

Постановлением администрации Великого Новгорода от 13.10.2021 № 5426 «Об утверждении форм документов, используемых администрацией Великого Новгорода при осуществлении муниципального контроля в сфере благоустройства на территории Великого Новгорода»¹⁰ утверждены формы:

- ▶ реестра объектов муниципального контроля в сфере благоустройства;
- ▶ журнала учета объявленных предостережений;
- ▶ журнала регистрации предписаний;
- ▶ журнала учета консультирований;
- ▶ журнала регистрации ходатайств о продлении сроков исполнения предписания;
- ▶ задания на проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом;
- ▶ акта выездного обследования;
- ▶ мотивированного представления;
- ▶ протокола опроса;
- ▶ протокола осмотра;
- ▶ протокола инструментального обследования;
- ▶ протокола досмотра;
- ▶ предписания об устранении нарушений обязательных требований;
- ▶ решения о продлении срока исполнения предписания;
- ▶ решения об оставлении срока устранения нарушения без изменения;
- ▶ решения о снятии с контроля выданного предписания об устранении нарушений обязательных требований;
- ▶ акта о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
- ▶ требования о представлении документов;
- ▶ акта наблюдения за соблюдением обязательных требований.

¹⁰ https://velikij-novgorod-r49.gosweb.gosuslugi.ru/ofitsialno/dokumenty/dokumenty-all_1760.html

7.4. Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов

Одним из самых важных вопросов контрольной (надзорной) деятельности является вопрос эффективности и результативности контроля. При помощи этого механизма мы фактически отвечаем на вопрос: А данный вид контроля достиг своей общественно значимой цели? Обеспечил безопасность, порядок во вверенной сфере?

Оценка результативности и эффективности деятельности — обязательный институт и осуществляется ежегодно по каждому виду контроля на основе системы показателей результативности и эффективности муниципального контроля.

В систему показателей входят:

- ◆ ключевые показатели — отражают уровень минимизации вреда (ущерба), уровень устранения риска в соответствующей сфере деятельности;
- ◆ индикативные показатели — применяются для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Ключевые показатели вида контроля и их целевые значения, индикативные показатели для видов муниципального контроля утверждаются представительным органом муниципального образования.

Для того чтобы устранить в деятельности контрольных органов формальный подход (так называемая «палочная система»), не допускается установление ключевых показателей, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контроль-

ных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов.

В целях оценки результативности и эффективности контроля контрольные органы ежегодно осуществляют подготовку доклада о виде контроля с указанием сведений о достижении ключевых показателей и сведений об индикативных показателях видов контроля, в том числе о влиянии профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий на достижение ключевых показателей.

Указанный доклад готовится и размещается в подсистеме мониторинга ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» в срок до 15 марта, следующего за отчетным годом.

Ознакомьтесь с документом

Постановление Правительства РФ от 07.12.2020 № 2041 «Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации».

7.5. Контролируемые лица. Порядок взаимодействия контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица

Под контролируемыми лицами понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю.

Обратите внимание

Не всегда лицо является контролируемым лицом в контрольной (надзорной) деятельности. Например, физическое лицо является контролируемым лицом только

тогда, когда владеет (пользуется) производственным объектом, к которому предъявляются обязательные требования (например, зданием, земельным участком).

Виды контролируемых лиц представлены на схеме 3.

Схема 3. Контролируемые лица в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ.



Взаимодействие контролируемого лица с контрольным (надзорным) органом может осуществляться лично или через представителя, если иное не предусмотрено федеральным законом. В качестве представителей контролируемого лица могут выступать законные представители граждан, законные представители организаций, уполномоченные представители.

Обратите внимание

Полномочия представителя контролируемого лица должны быть подтверждены соответствующей доверенностью, распорядительным документом организации или иным документом, оформленным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Одним из важнейших вопросов контрольно-надзорной деятельности является вопрос информирования контролируемых лиц (направления юридически значимых сообщений).

В соответствии со статьей 21 Федерального закона № 248-ФЗ информирование может осуществляться следующими способами:

- ♦ путем размещения сведений о действиях и решениях в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий;
- ♦ доведением их до контролируемых лиц посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) через региональный портал государственных и муниципальных услуг;
- ♦ направлением электронной почтой по адресу, сведения о котором представлены контрольному (надзорному) органу контро-

лируемым лицом и внесены в информационные ресурсы, информационные системы при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля или оказании государственных и муниципальных услуг. Для целей информирования контролируемого лица контрольным (надзорным) органом может использоваться адрес электронной почты, сведения о котором были представлены при государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Таким образом, все способы информирования контролируемых лиц, допускаемые законом, относятся к цифровым (электронным) средствам взаимодействия.

Между тем, учитывая недостаточный уровень цифровизации контрольно-надзорной сферы, статьей 98 Федерального закона № 248-ФЗ установлено, что до 31 декабря 2025 года информирование контролируемого лица может осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи, в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица.

Обратите внимание

По истечении переходного периода гражданин, не осуществляющий предпринимательской деятельности, являющийся контролируемым лицом, информируется путем направления ему документов на бумажном носителе в случае направления им в адрес контрольного (надзорного) органа уведомления о необходимости получения документов на бумажном носителе либо отсутствия у контрольного (надзорного) органа сведений об адресе электронной почты контролируемого лица и возможности направить ему документы в электронном виде через единый портал государственных и муниципальных услуг (в случае, если лицо не имеет учетной записи в единой системе идентификации и аутентификации либо если оно не завершило прохождение процедуры регистрации в единой системе идентификации и аутентификации). Указанный гражданин вправе направлять контрольному (надзорному) органу документы на бумажном носителе.

7.6. Иные участники муниципального контроля

При осуществлении муниципального контроля в ходе контрольных и иных мероприятий могут принимать участие:

Свидетель — лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения при проведении контрольного мероприятия. За предоставление заведомо ложных сведений свидетель несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации, о чем он должен быть предупрежден.

Эксперт — не имеющий личной заинтересованности в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия граждан, не являющийся индивидуальным предпринимателем, имеющий специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности и получивший статус эксперта в соответствии с общими требованиями, установленными Правительством Российской Федерации, в целях привлечения контрольным (надзорным) органом к осуществлению экспертизы.

Экспертная организация — не заинтересованные в результатах контрольного (надзорного) мероприятия, контрольного (надзорного) действия юридическое лицо либо индивидуальный предприниматель, аккредитованные в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации и привлекаемые контрольными (надзорными) органами к осуществлению экспертизы. Экспертная организация самостоятельно определяет из числа своих работников лиц, которые будут выступать в качестве экспертов.

Ознакомьтесь с документом

Постановление Правительства РФ от 29.12.2020 № 2328 «О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Специалист — лицо, обладающее специальными знаниями и навыками, необходимыми для оказания содействия контрольным (надзорным) органам, в том числе при применении технических средств.

Обратите внимание

Свидетелям, специалистам, экспертам, экспертным организациям возмещаются расходы, понесенные ими в связи с участием в контрольных (надзорных) мероприятиях в случае, если порядок возмещения расходов установлен федеральным законом о виде контроля (часть 1 статьи 35 Федерального закона № 248-ФЗ).

Практические выводы:

- ◆ Учитывая специфику контрольной (надзорной) деятельности, связанную с принятием обязательных для исполнения решений (предписаний), большое практическое значение имеет правовое оформление статуса контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц. Важно обеспечить полноту и ясность закрепления в документах местной администрации перечня должностных лиц, осуществляющих муниципальный контроль, их должностных обязанностей.
- ◆ При осуществлении своей деятельности должностные лица муниципального контроля должны реализовывать права и нести обязанности, установленные законодательством. Необходимо помнить об ответственности, установленной законодательством (например, статья 19.6.1 КоАП РФ).
- ◆ При осуществлении муниципального контроля используются формы документов, утвержденные Минэкономразвития России. При отсутствии утвержденных форм контрольный орган может утвердить их самостоятельно.
- ◆ Необходимо использовать только те способы информирования контролируемых лиц, которые допускаются законодательством (статья 21 Федерального закона № 248-ФЗ).

ГЛАВА 8.

ЦИФРОВИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ *Какие информационные системы необходимо использовать при осуществлении муниципального контроля?*
- ◆ *Как при осуществлении муниципального контроля можно взаимодействовать с иными органами власти?*

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля».
3. Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415».
4. Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».
5. Постановление Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».
6. Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р «Об утверждении перечня документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация».

8.1. Информационные системы, используемые при осуществлении муниципального контроля

Реформа контроля в России сопровождается активным внедрением новых цифровых решений, призванных ускорить и упростить, а также сделать прозрачным взаимодействие контролируемого лица и инспектора.

Одной из задач реформы контрольно-надзорной деятельности является упорядочение видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые осуществляются в стране. В этих целях Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает создание Единого реестра видов федерального, регионального и муниципального контроля (Реестр видов контроля), о котором уже ранее упоминалось.

Ознакомьтесь с документом

Порядок ведения реестра установлен Постановлением Правительства РФ от 02.04.2021 № 528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части создания, эксплуатации и развития единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Кроме прочего, в Реестр видов контроля включаются следующие сведения:

- ▶ перечень видов контроля, в том числе видов муниципального контроля, которые осуществляются на территории каждого муниципалитета;
- ▶ сведения об органах контроля (наименование, адрес нахождения, сведения о руководителях);
- ▶ сведения о порядке осуществления каждого вида муниципального контроля (перечень сведений, которые можно запрашивать у контролируемых лиц, текст программы профилактики, порядок консультирования, сведения об эффективности каждого вида контроля и другое).
- ▶ сведения о видах контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, которые могут осуществляться в данном виде контроля;
- ▶ нормативно-правовые акты о порядке осуществления контроля и акты, содержащие обязательные требования;
- ▶ утвержденные формы проверочных листов.

Указанные сведения в реестр вносят контрольные (надзорные) органы самостоятельно по каждому виду контроля, для чего назна-

чают должностных лиц, ответственных за внесение сведений и поддержание их в актуальном состоянии.

Внесение необходимых сведений контрольные органы должны обеспечить в течение пяти дней со дня вступления в силу нормативных актов, регулирующих осуществление муниципального контроля.

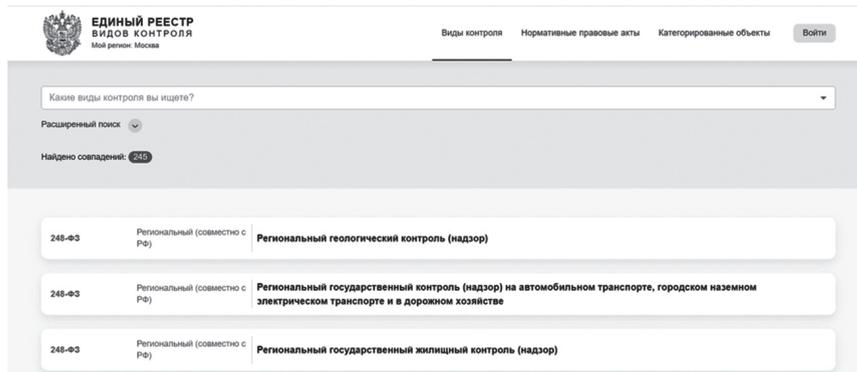
Реестр видов контроля технически связан с иными реестрами в сфере контрольно-надзорной деятельности: реестром контрольных (надзорных) мероприятий, реестром проверок, информационными системами контрольных органов.

Обратите внимание

Фактически действует правило, что если в Реестр видов контроля сведения о каком-либо виде муниципального контроля не внесены, то контрольный орган не сможет осуществлять контрольные (надзорные) мероприятия по данному виду контроля.

Сведения из реестра общедоступны и содержатся в визуальном удобном виде на официальном сайте реестра в сети Интернет (рисунок 1).

Рисунок 1. Стартовый экран Единого реестра видов контроля.

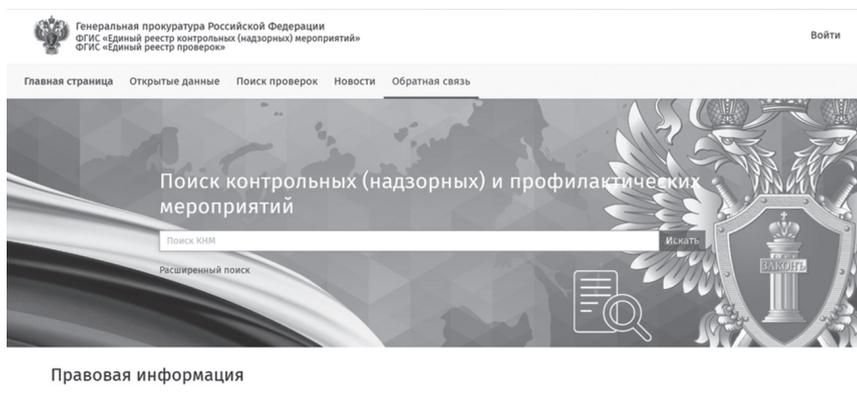


Оператором реестра является Минэкономразвития России, которое вправе проводить проверки сведений, включенных органами муниципального контроля в реестр. На Минцифры России возложена обязанность по техническому созданию реестра, а также

проведение консультаций контрольных органов по техническим вопросам работы реестра.

Одновременно со вступлением в силу Федерального закона № 248-ФЗ начал работу Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее также — ЕРКНМ). В части муниципального контроля он пришел на смену Единого реестра проверок, который велся в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (рисунок 2).

Рисунок 2. Стартовый экран Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.



Создание ЕРКНМ преследует две цели:

- ◆ учитывать в нем все действия контрольных (надзорных) органов — проведенные контрольные и профилактические мероприятия, их результаты, принятые меры и результаты осуществления контроля (надзора);
- ◆ в рамках данного реестра осуществлять планирование и согласование с органами прокуратуры проведения контрольных (надзорных) мероприятий в электронном виде.

Если Единый реестр видов контроля является своего рода базой данных о видах контроля, контрольных и профилактических мероприятиях, которые могут осуществляться, то ЕРКНМ — это уже данные о фактическом осуществлении контроля (надзора) и его результатах.

Ознакомьтесь с документом

Порядок ведения ЕРКНМ утвержден постановлением Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415».

Перечень сведений, которые включаются в ЕРКНМ, обширен. К ним относятся следующие:

- ▶ проводимые контрольные и профилактические мероприятия;
- ▶ принятые по итогам контроля меры реагирования, акты контрольных (надзорных) мероприятий, решения по результатам контрольных (надзорных) мероприятий (предписания), сведения об исполнении данных решений;
- ▶ о привлечении к ответственности контролируемых лиц;
- ▶ о жалобах по результатам осуществления контроля (надзора), результатах их рассмотрения.

Оператором ЕРКНМ является Генеральная прокуратура Российской Федерации. А Министерство экономического развития Российской Федерации определяет направления развития единого реестра и обеспечивает согласование всех требований к нему, осуществляет общее методическое сопровождение его ведения.

Кроме того, ЕРКНМ обеспечивает возможность формирования, утверждения контрольными (надзорными) органами в машиночитаемом формате плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год и его согласования с органами прокуратуры, внесения в него изменений в машиночитаемом формате, а также согласование внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и получение решения прокурора о результатах его рассмотрения.

Обратите внимание

Для обеспечения работы ЕРКНМ контрольному органу необходимо:

- ▶ определить уполномоченных должностных лиц, которым необходимо обеспечить доступ к реестру, их полномочия по формированию и заполнению ЕРКНМ;
- ▶ определить должностное лицо, ответственное за надлежащее и своевременное формирование и заполнение ЕРКНМ. Перечни ответственных лиц подлежат утверждению руководителем контрольного (надзорного) органа;
- ▶ определить должностное лицо, ответственное за взаимодействие с оператором ЕРКНМ в целях технического обеспечения работы в едином реестре;
- ▶ организовать получение ответственными лицами сертификатов ключей проверки электронной подписи и ключей электронной подписи;

- ▶ обеспечить внесение в ЕРКНМ и актуализацию сведений в сроки, установленные приложением к постановлению.

Таким образом, ЕРКНМ является фактически ключевой информационной платформой, в рамках которой проводится как планирование и согласование контрольных (надзорных) мероприятий, так и фиксация их хода, результата, исполнения и обжалования.

Важность ЕРКНМ подчеркивает норма части 4 статьи 19 Федерального закона № 248-ФЗ, в соответствии с которой проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий отсутствует, не допускается.

Контрольные (надзорные) органы, их руководители и ответственные лица несут ответственность за полноту, достоверность и своевременность внесения сведений, размещаемых ими в ЕРКНМ, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, муниципальные инспекторы активно используют Государственную информационную систему «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее — ГИС ТОР КНД) — это система, которая является личным кабинетом инспектора в различных органах власти (если у них нет своих информационных систем или эти системы не направлены на контрольную деятельность).

Это интересно

ГИС ТОР КНД используют более пяти тысяч органов (включая муниципальные); в системе работают более 16 тысяч инспекторов¹¹.

В рамках ГИС ТОР КНД:

- ◆ активно развивается мобильное приложение для дистанционных проверок «Инспектор»;
- ◆ создана подсистема «Административное производство»;
- ◆ полностью переработан процесс проведения проверок, в том числе содержатся все шаблоны документов.

¹¹ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год. Текст: <http://government.ru/news/48861/>

Ознакомьтесь с документом

Постановление Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

8.2. Межведомственное взаимодействие при осуществлении муниципального контроля

Важным направлением работы контрольного органа является обеспечение межведомственного взаимодействия при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности. Законодательство предусматривает ряд направлений такого взаимодействия, ключевые из которых указаны на схеме 4.

Схема 4. Виды межведомственного взаимодействия.



Значимым для практической работы является право контрольного органа на безвозмездной основе получать документы и (или) сведения от иных органов либо подведомственных указанным органам организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) сведения, в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в том числе в электронной форме.

Ознакомьтесь с документом

Порядок направления межведомственных запросов, требования к форме запроса установлены постановлением Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». А перечень

возможной к запросу информации утвержден распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р.

Обратите внимание, что обмен сведениями и документами осуществляется в электронном виде через Единую систему межведомственного электронного взаимодействия, за исключением случаев, когда обмен допускается на бумаге:

- ◆ при отсутствии технической возможности осуществления запроса в электронной форме;
- ◆ при необходимости представления оригиналов документов на бумажном носителе.

Ниже приведена форма межведомственного запроса сведений и (или) документов при осуществлении муниципального контроля.

Форма межведомственного запроса
(на бланке контрольного органа)

Наименование органа (организации),
в адрес которого направляется
межведомственный запрос

ЗАПРОС

НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ В РАМКАХ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДОКУМЕНТОВ И (ИЛИ) СВЕДЕНИЙ

На основании статьи 20 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в рамках осуществления _____ (указать наименование вида государственного контроля (надзора), вида муниципального контроля в Едином реестре видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, для осуществления которого необходимо предоставление документа и (или) сведений)

в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р

прошу представить _____ (указать наименование запрашиваемых документов и (или) сведений)¹²

в адрес _____ (наименование контрольного (надзорного) органа, направляющего запрос).

Указанные документы и (или) сведения необходимы для _____ (указать обоснование необходимости получения документов и (или) сведений (оценка наличия оснований для проведения контрольного (надзорного) мероприятия) либо дата и номер решения уполномоченного должностного лица контрольного (надзорного) органа о проведении контрольного (надзорного) мероприятия).

Сведения, позволяющие идентифицировать контролируемое лицо и (или) объект контроля: _____.

Фамилия, имя и отчество (при наличии), должность лица, подготовившего и направившего запрос, а также номер служебного телефона и (или) адрес электронной почты указанного лица: _____.

Прошу направить запрашиваемые документы и (или) сведения на бумажном носителе в связи _____ (отсутствием технической возможности осуществления в электронной форме межведомственного информационного взаимодействия, с необходимостью представления оригиналов документов на бумажном носителе)¹³.

Контактные сведения для направления ответа на запрос: _____.

Должностное лицо, подписавшее запрос, дата, печать.

¹² Органы и организации, в распоряжении которых находятся документы и (или) сведения, предоставляют их на безвозмездной основе в срок не более трех рабочих дней со дня поступления запроса.

¹³ На основании п. 3 Постановления Правительства РФ от 06.03.2021 № 338. В иных случаях — в электронной форме посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия либо посредством интеграции информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Практические выводы:

- ◆ При организации и осуществлении муниципального контроля большое значение имеет работа в информационных системах. В России созданы и функционируют две ключевые — Реестр видов контроля и Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. Работа в них для всех контрольных органов является обязательной. Без внесения необходимых данных осуществлять контрольные и иные мероприятия невозможно. Возможно использование ГОС ТОР КНД, которое существенно помогает в работе. Контрольный орган может создать и свою ведомственную информационную систему.
- ◆ Осуществление муниципального контроля требует взаимодействия с иными органами и организациями страны. Для этого создана Единая система межведомственного электронного взаимодействия по обмену сведениями и документами. Однако при, например, отсутствии технической возможности запрос о предоставлении сведений и документов можно направить и на бумажном носителе. Предоставление сведений будет для органа контроля бесплатным.

ГЛАВА 9.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что такое система управления рисками, и каково ее значение при осуществлении муниципального контроля?
- ◆ Какова роль категорий, критериев и индикаторов риска?
- ◆ Можно ли отказаться от применения системы управления рисками, и каковы последствия такого отказа?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Методические рекомендации по разработке индикаторов риска государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (разработаны Минэкономразвития России и Центром стратегических разработок).

9.1. Система управления рисками — ключевой механизм контрольной (надзорной) деятельности

Риск — это вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести (например, событие падения с крыши глыбы льда может повлечь следствие: причинения вреда жизни и здоровью граждан, то есть является риском).

Ключевая функция контрольного органа всегда заключается в недопущении нарушений и (или) минимизации последствий от нарушения обязательных требований, то есть контрольный орган всегда имеет дело с управлением рисками причинения вреда (ущерба)

охраняемым законом ценностям — жизни, здоровью граждан, благоприятной окружающей среде и другим. Поэтому управление рисками должно быть необходимым элементом всех процессов, составляющих и сопровождающих их деятельность.

Еще одной важной причиной, по которой система управления рисками эффективно внедряется в контрольную деятельность, заключается в том, что органы власти не располагают необходимыми ресурсами для осуществления «сплошной» контрольно-надзорной деятельности. Попытки ее реализовать приводят к неоправданным издержкам бизнеса (проще говоря, контроля становится слишком много, возрастает административное давление на бизнес), увеличению бюджетных расходов на покрытие масштабной контрольной деятельности, и в итоге — к низкому уровню результативности в части достижения целей контроля.

Так происходит потому, что вместо концентрации на значимых проблемах в определенной сфере контрольные (надзорные) органы стараются охватить все.

Между тем в подавляющем большинстве случаев это объективно невозможно сделать качественно, а зачастую и вовсе не нужно, ввиду крайне низкой вероятности возникновения события, вследствие которого может быть причинен существенный вред охраняемым законом ценностям.

Управление рисками предполагает сосредоточение усилий органов власти в наиболее значимых областях — там, где есть большая вероятность реализации рисков, следствием которых может стать причинение значительного по объему и последствиям вреда. Такой подход к организации и осуществлению деятельности называется риск-ориентированным.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с частью 1 статьи 22 Федерального закона № 248-ФЗ государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

9.2. Категории и критерии риска, индикаторы риска — основные элементы системы управления рисками

Ключевыми элементами системы управления рисками, которые предусмотрены главой 5 Федерального закона № 248-ФЗ, являются:

- ◆ критерии риска;
- ◆ категории риска;
- ◆ индикаторы риска.

Контрольный орган для целей управления рисками муниципального контроля относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска:

- 1) чрезвычайно высокий;
- 2) высокий;
- 3) значительный;
- 4) средний;
- 5) умеренный;
- 6) низкий.

Положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, в том числе в обязательном порядке категория низкого риска.

В целях отнесения объектов контроля к установленным категориям утверждаются критерии риска. Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба), а также учитывать добросовестность контролируемых лиц.

Количество категорий риска и критерии риска формируются по результатам оценки риска причинения вреда (ущерба) и основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных

(надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа.

Отнесение объектов муниципального контроля к определенной категории должно основываться на информации, характеризующей данный объект контроля, которую контрольный орган получает в ходе своей работы (например, при проведении контрольных или профилактических мероприятий, поступлении статистической информации из иных законных источников). Об отнесении объектов контроля к какой-либо категории риска контрольный орган издает правовой акт, а перечень категоризованных объектов размещает на своем официальном сайте.

При этом контролируемое лицо, при несогласии отнесения своего объекта контроля к какой-либо категории риска, вправе обратиться с заявлением об изменении категории риска. Причем направить такое заявление он может и с использованием Портала государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Обратите внимание

В случае если объект контроля не отнесен контрольным (надзорным) органом к определенной категории риска, он считается отнесенным к категории низкого риска.

Положением о виде муниципального контроля устанавливается вид контрольного (надзорного) мероприятия и периодичность проведения планового контроля в отношении объектов контроля, которые отнесены к разным категориям риска.

Пределы такой периодичности установлены статьей 25 Федерального закона № 248-ФЗ и приведены в таблице 5.

Таблица 5. Периодичность проведения плановых КНМ.

Категория	Периодичность проведения плановых контрольных мероприятий
Чрезвычайно высокая категория риска	Не менее одного, но не более двух контрольных (надзорных) мероприятий в год
Категории высокого и значительного риска	Не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в четыре года и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в два года
Категории среднего и умеренного риска	Не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в шесть лет и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в три года
Категория низкого риска	Плановые контрольные мероприятия не проводятся

Индикаторы риска устанавливаются в целях оценки риска при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Индикатором риска является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Ознакомьтесь с документом

Методические рекомендации по разработке индикаторов риска государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (разработаны Минэкономразвития России и Центром стратегических разработок)¹⁴.

Индикаторы риска утверждаются представительным органом муниципального образования (можно в составе положения или отдельным правовым актом).

¹⁴ https://monitoring.ar.gov.ru/storage/uploads/admin/1_23032023043052_Методические_рекомендации_индикаторы_риска_OK.pdf

9.3. Отказ от системы управления рисками в муниципальном контроле

Как видим, система управления рисками является достаточно сложной и трудозатратной — необходимо обеспечить учет всех объектов контроля, разработку критериев риска, сбор информации об объектах контроля, отнесение их к разным категориям риска. Такая необходимость есть не во всех видах муниципального контроля, в том числе, когда количество объектов контроля в муниципалитете невелико и позволяет выстроить эффективный контроль без категорирования объектов.

В связи с этим частью 7 статьи 22 Федерального закона № 248-ФЗ определено, что положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что система оценки и управления рисками при осуществлении соответствующего вида муниципального контроля не применяется, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению данного вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации.

При этом в случае отказа от применения системы управления рисками:

- ◆ критерии и категории риска в положении о виде контроля не утверждаются, объекты не относятся к категориям;
- ◆ плановые контрольные (надзорные) мероприятия в этом виде контроля не проводятся;
- ◆ все внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться только после согласования с органами прокуратуры.

Обратите внимание

В условиях моратория, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — постановление № 336), предусматривается отмена плановых контрольных (надзорных) мероприятий и проверок, проводимых в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска. А в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.03.2023 № 402 «Об

особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки в указанных субъектах Российской Федерации в период введения особенностей осуществления контроля (надзора) не проводятся.

Таким образом, применение некоторых норм о системе управления рисками необходимо реализовывать с учетом особенностей, введенных в связи с мораторием.

Практические выводы:

- ◆ Система управления рисками является основой для контрольной (надзорной) деятельности. Вся работа контрольного органа направлена на устранение и (или) минимизацию рисков причинения вреда (ущерба). Система управления рисками позволяет настроить контроль таким образом, чтобы внимательнее относиться к объектам контроля, которые несут большие риски, и освободить от излишнего контроля объекты, где вероятность и масштаб рисков не столь велики. Это позволяет, в том числе, снизить административное давление на бизнес.
- ◆ Ключевыми элементами системы управления рисками являются категории, критерии и индикаторы риска. Учетные объекты контроля должны быть отнесены к категориям риска, в соответствии с которыми и проводится плановый контроль. Индикаторы же риска позволяют при поступлении необходимой информации инициировать проведение внепланового контроля, и при этом действовать на упреждение.
- ◆ От системы управления рисками в муниципальном контроле можно отказаться, указав это в положении о виде контроля.
- ◆ Нормы о системе управления рисками необходимо применять с учетом особенностей осуществления контроля (надзора) в период моратория.

ГЛАВА 10. ПРОФИЛАКТИКА В МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Каково значение принципа приоритета профилактики? Какие существуют виды профилактических мероприятий?
- ◆ Что такое программа профилактики, и каков порядок ее разработки и утверждения?
- ◆ Каков порядок осуществления ключевых профилактических мероприятий?
- ◆ Что такое проверочные листы, и когда их разработка и использование являются обязательными?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям».
3. Постановление Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов».

10.1. Принцип приоритета профилактики. Виды профилактических мероприятий

Одной из важнейших идеологических основ новой системы контроля и надзора является принцип приоритета профилактики перед контрольными (надзорными) мероприятиями. Профилактика должна способствовать изменению самой парадигмы поведения

муниципального инспектора. Инспектор должен быть ориентирован не на поиск и фиксацию нарушений, а, прежде всего, на предупреждение нарушений обязательных требований во вверенной сфере деятельности. Это совершенно разные подходы в работе. Коренным образом должен меняться и инструментарий инспектора. Приоритетной деятельностью должно стать проведение именно профилактических мероприятий.

В этой связи Федеральным законом № 248-ФЗ установлен перечень профилактических мероприятий:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

Конкретный перечень профилактических мероприятий, которые могут применяться в данном виде муниципального контроля, должен быть установлен в положении о виде контроля.

Обратите внимание

Два мероприятия из перечня являются для органов местного самоуправления обязательными — информирование и консультирование. Остальные являются необязательными, но это необходимо прописать в положении о виде контроля.

10.2. Программа профилактики: порядок разработки и утверждения

Деятельность, связанная с профилактикой рисков, должна тщательно планироваться контрольным органом. Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее — программа профилактики) — важнейший документ, который ежегодно утверждается контрольным (надзорным) органом по каждому виду контроля.

Ознакомьтесь с документом

Порядок разработки и утверждения программы профилактики утвержден постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» (далее — постановление № 990).

Структура программы профилактики является единообразной и состоит из следующих разделов:

1. Анализ текущего состояния осуществления вида контроля, описание текущего уровня развития профилактической деятельности контрольного (надзорного) органа, характеристика проблем, на решение которых направлена программа профилактики рисков причинения вреда.
2. Цели и задачи реализации программы профилактики рисков причинения вреда.
3. Перечень профилактических мероприятий, сроки (периодичность) их проведения.
4. Показатели результативности и эффективности программы профилактики рисков причинения вреда.

Программа утверждается на каждый календарный год.

Проект программы профилактики на очередной год должен быть разработан контрольным органом до 1 октября (схема 5).

Проект программы профилактики подлежит общественному обсуждению, которое проводится с 1 октября по 1 ноября. В целях общественного обсуждения проект программы профилактики размещается на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет не позднее 1 октября с одновременным указанием способов подачи предложений по итогам его рассмотрения. В обязательном порядке контрольным (надзорным) органом должна быть предоставлена возможность направления предложений на электронную почту контрольного (надзорного) органа. Если при контрольном (надзорном) органе создан общественный совет, то проект программы профилактики направляется ему в целях обсуждения на его заседаниях. Могут быть предусмотрены и иные способы общественного обсуждения проекта программы.

Поданные в период общественного обсуждения предложения рассматриваются контрольным (надзорным) органом с 1 ноября по 1 декабря. По каждому предложению формируется мотивированное заключение об их учете (в том числе частичном) или отклонении.

Результаты общественного обсуждения (включая перечень предложений и мотивированных заключений об их учете (в том числе частичном) или отклонении) размещаются на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет не позднее 10 декабря.

После обсуждения проекта программы она утверждается решением уполномоченного должностного лица контрольного органа не позднее 20 декабря и обязательно размещается на официальном сайте в сети Интернет в течение пяти дней со дня утверждения.

Схема 5. Разработка и утверждение программы профилактики.



При подготовке программы профилактики необходимо учитывать ряд особенностей, которые установлены постановлением № 990 для некоторых видов профилактических мероприятий:

Для консультирования в программе профилактики указываются установленные положением о виде контроля способы консультирования (по телефону, посредством видео-конференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия), которые в обязательном порядке применяются контрольным (надзорным) органом в период действия программы профилактики, перечень вопросов, по которым осуществляется консультирование.

Для обобщения правоприменительной практики (если оно установлено в положении о виде контроля) в программе профилактики указываются установленные положением о виде контроля сроки подготовки и размещения на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет доклада о правоприменительной практике.

Для профилактического визита (если он установлен в положении о виде контроля) в программе профилактики указываются периоды (месяц, квартал), в которых подлежат проведению обязательные профилактические визиты. Изменения в данную часть программы профилактики в случае необходимости вносятся ежемесячно без проведения публичного обсуждения.

Для самообследования (если оно установлено в положении о виде контроля) в программе профилактики указываются способы самообследования в автоматизированном режиме, применяемые в период действия программы профилактики.

Для мероприятия в виде стимулирования добросовестности (если оно установлено в положении о виде контроля) в программе профилактики указываются установленные положением о виде контроля мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц.

Обратите внимание

В программе профилактики утверждаются структурные подразделения (или должностные лица) органа контроля, ответственные за реализацию конкретных профилактических мероприятий.

10.3. Порядок осуществления отдельных профилактических мероприятий

Информирование

Информирование является обязательным профилактическим мероприятием в каждом виде муниципального контроля и должно

быть предусмотрено в положении о виде контроля (часть 5 статьи 3, часть 2 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ).

Информирование по вопросам соблюдения обязательных требований может осуществляться в разных формах:

- ◆ размещение соответствующих сведений на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет;
- ◆ размещение в средствах массовой информации;
- ◆ информирование через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах (при их наличии);
- ◆ в иных формах.

Чек-лист обязательных для размещения на официальном сайте контрольного органа в сети Интернет сведений:

- тексты нормативных правовых актов, регулирующих осуществление муниципального контроля;
- сведения об изменениях, внесенных в нормативные правовые акты, регулирующие осуществление муниципального контроля, о сроках и порядке их вступления в силу;
- перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля, а также информацию о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований, с текстами в действующей редакции;
- утвержденные проверочные листы в формате, допускающем их использование для самообследования;
- руководства по соблюдению обязательных требований, разработанные и утвержденные в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;
- перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска;
- перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска;
- программа профилактики рисков причинения вреда и план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий контрольным (надзорным) органом (при проведении таких мероприятий);

- исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться контрольным (надзорным) органом у контролируемого лица;
- сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;
- сведения о применении контрольным (надзорным) органом мер стимулирования добросовестности контролируемых лиц;
- сведения о порядке досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц;
- доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики контрольного (надзорного) органа;
- доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле;
- информация о способах и процедуре самообследования (при ее наличии), в том числе методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований, и информация о декларациях соблюдения обязательных требований, представленных контролируруемыми лицами;
- иные сведения, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами и (или) программами профилактики рисков причинения вреда.

Консультирование

Консультирование также является обязательным профилактическим мероприятием в каждом виде муниципального контроля и должно быть предусмотрено в положении о виде контроля (часть 5 статьи 3, часть 2 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ).

В ходе консультирования должностное лицо контрольного органа по обращениям контролируемых лиц и их представителей дает разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением муниципального контроля (статья 50 Федерального закона № 248-ФЗ).

Обратите внимание

Закон устанавливает, что консультирование осуществляется по вопросам, связанным с организацией и осуществлением муниципального контроля. То есть контрольный орган не обязан давать разъяснения о порядке применения обязательных требований. Официальные разъяснения о применении обязательных требований даются в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях».

Консультирование может осуществляться должностным лицом контрольного (надзорного) органа по телефону, посредством видео-конференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия. Консультирование всегда осуществляется бесплатно. Кроме того, Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает консультирование по однотипным обращениям, которое осуществляется посредством размещения на официальном сайте контрольного органа письменного разъяснения, подписанного уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа.

Обратите внимание

До 1 января 2030 года право направления обращений контролируемых лиц по вопросу осуществления консультирования и проведения профилактического визита обеспечивается с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций). Такое обращение подлежит рассмотрению уполномоченным на рассмотрение обращения органом в течение 10 рабочих дней со дня его регистрации (п. 8.2. постановления № 336).

Положением о виде контроля должно быть установлено:

- ◆ порядок консультирования;
- ◆ перечень вопросов, по которым осуществляется консультирование;
- ◆ перечень вопросов, по которым осуществляется письменное консультирование (по общему правилу, информация в письменной форме не предоставляется).

На органы контроля возложена обязанность по ведению учета консультаций.

Это интересно

Например, постановлением администрации городского округа Солнечногорск Московской области от 30.08.2023 № 1722 «Об утверждении форм документов, ис-

пользуемых при осуществлении муниципального жилищного контроля на территории городского округа Солнечногорск Московской области» утверждена форма журнала учета консультирований при осуществлении муниципального жилищного контроля на территории городского округа.

Объявление предостережения

Объявление предостережения не является для органов местного самоуправления обязательным и применяется в случае, если предусмотрено положением о виде муниципального контроля (часть 5 статьи 3, часть 2 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ).

В соответствии с частью 1 статьи 49 Федерального закона № 248-ФЗ в случае наличия у контрольного органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, контрольный (надзорный) орган объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

В предостережении в обязательном порядке должно быть указано:

- ◆ соответствующие обязательные требования, которые, возможно, были нарушены, предусматривающий их нормативный правовой акт;
- ◆ информация о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут привести или приводят к нарушению обязательных требований;
- ◆ предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований.

Обратите внимание

Предостережение является профилактическим мероприятием и не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов, не подлежит в дальнейшем проверке исполнения.

Вместе с тем контрольные органы осуществляют учет объявленных ими предостережений и используют соответствующие данные для проведения иных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

Предостережение объявляется путем его подписания и опубликования в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415», электронного паспорта соответствующего предостережения без необходимости вынесения отдельного документа и внесения его в единый реестр. При этом в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий предусматривается возможность формирования выписки, содержащей информацию об указанном предостережении с QR-кодом, обеспечивающим переход на страницу в сети Интернет, содержащую соответствующую запись реестра о предостережении¹⁵.

Учитывая, что объявление предостережения включается в ЕРКНМ и негативно характеризует деятельность контролируемого лица, законодательство предусматривает возможность направления возражения в отношении указанного предостережения. Порядок подачи и рассмотрения возражения в отношении предостережения устанавливается положением о виде контроля.

Ниже представлен типовой порядок подачи и рассмотрения возражения, который может быть предусмотрен положением о виде контроля.

Образец

Контролируемое лицо в течение 10 рабочих дней со дня получения предостережения вправе подать в контрольный орган возражение в отношении предостережения (далее — возражение).

В возражении указываются:

- ▶ наименование контролируемого лица;
- ▶ идентификационный номер налогоплательщика контролируемого лица;
- ▶ дата и номер предостережения, направленного в адрес контролируемого лица;

¹⁵ С учетом положений постановления Правительства РФ от 18.07.2024 № 980 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

- ▶ обоснование позиции в отношении указанных в предостережении действий (бездействия) контролируемого лица, которые приводят или могут привести к нарушению обязательных требований.

При этом контролируемое лицо вправе приложить к возражениям документы, подтверждающие обоснованность возражений, или их заверенные копии и представить их в контролирующий орган.

Возражения направляются контролируемым лицом на бумажном носителе почтовым отправлением в контрольный орган либо в виде электронного документа, оформленного в соответствии со статьей 21 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Контрольный орган рассматривает возражение, по итогам рассмотрения принимается одно из следующих решений:

- ▶ об отмене объявленного предостережения;
- ▶ об отказе в удовлетворении возражения.

Контрольный орган рассматривает возражение в отношении предостережения в течение 20 рабочих дней со дня его получения.

Контрольный орган информирует контролируемое лицо о результатах рассмотрения возражения не позднее пяти рабочих дней со дня принятия решения, указанного в порядке, установленном статьей 21 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Профилактический визит

Профилактический визит также не является для органов местного самоуправления обязательным и применяется в случае, если предусмотрен положением о виде муниципального контроля (часть 5 статьи 3, часть 2 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ).

Вместе с тем в условиях реформы контрольной (надзорной) деятельности профилактический визит получил широкое распространение, особенно в период моратория на проведение контроля.

Это интересно

В Сводном докладе о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 году отмечается, что одна из наиболее заметных тенденций 2022 года — стремительный рост использования инструментов профилактики после введения моратория на проверки, в том числе профилактических визитов. Впервые количество профилактических визитов превысило число проверок (560,2 тыс. профилактических визитов при 339,1 тыс. проверок)¹⁶.

¹⁶ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 году. Источник публикации: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона № 248-ФЗ профилактический визит представляет собой профилактическую беседу по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи, в ходе которой контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля, исходя из его отнесения к соответствующей категории риска.

Законодательство не содержит понятия видов профилактических визитов, однако условно можно выделить:

- ◆ обязательный профилактический визит;
- ◆ текущий профилактический визит;
- ◆ инициативный профилактический визит;
- ◆ профилактический визит, от которого контролируемое лицо не вправе отказаться (применяется только в рамках моратория).

Решение о проведении профилактического визита принимается путем внесения соответствующей информации в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий и ее подписания без необходимости вынесения отдельного решения и внесения его в реестр. При этом в реестре предусматривается возможность формирования выписки, содержащей информацию об указанном решении с QR-кодом, обеспечивающим переход на страницу в сети Интернет, содержащую соответствующую запись о профилактическом мероприятии¹⁷.

Обязательный профилактический визит

Проведение обязательных профилактических визитов должно быть предусмотрено в отношении следующих контролируемых лиц:

- ◆ приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере (не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности);

¹⁷ С учетом положений постановления Правительства РФ от 18.07.2024 № 980 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

- ◆ в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.

О проведении обязательного профилактического визита контролируемое лицо должно быть уведомлено не позднее чем за пять рабочих дней до даты его проведения. Контролируемое лицо вправе отказаться от проведения обязательного профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган не позднее чем за три рабочих дня до даты его проведения.

Таким образом, такой профилактический визит является обязательным, прежде всего, для контрольного органа, который должен включить все объекты, соответствующие критериям проведения обязательного визита, в программу профилактики.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с п. 7 постановления Правительства РФ от 25.06.2021 № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» в программе профилактики указываются периоды (месяц, квартал), в которых подлежат проведению обязательные профилактические визиты. Изменения в данную часть программы профилактики в случае необходимости вносятся ежемесячно без проведения публичного обсуждения.

Инициативный профилактический визит

Контролируемое лицо вправе обратиться в контрольный орган с заявлением о проведении в отношении его профилактического визита по его инициативе. При этом контрольный орган обязан рассмотреть данное заявление в течение 10 рабочих дней и принять решение о проведении профилактического визита либо об отказе в его проведении, о чем уведомляет контролируемое лицо. Контрольный (надзорный) орган принимает решение об отказе в проведении профилактического визита по основаниям, установленным частью 12 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ.

В случае принятия решения о проведении инициативного профилактического визита контрольный орган в течение 20 рабочих дней согласовывает дату проведения профилактического визита с контролируемым лицом любым способом, обеспечивающим фиксиро-

вание такого согласования, и обеспечивает включение такого профилактического визита в программу профилактики.

Текущий профилактический визит

Профилактический визит может проводиться по инициативе контрольного органа в любое время и в отношении любых объектов. При этом в соответствии с частью 3 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ контролируемое лицо вправе в любое время отказаться от участия в профилактическом визите.

Какой бы вид профилактического визита ни проводился, при его осуществлении не могут выдаваться предписания об устранении нарушений обязательных требований. Разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носят рекомендательный характер.

Обратите внимание

В случае, если при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) или такой вред (ущерб) причинен, инспектор незамедлительно направляет информацию об этом уполномоченному должностному лицу контрольного органа для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Сведения о проведении всех профилактических визитов вносятся в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 г. № 415».

Постановлением № 336 установлены случаи проведения профилактических визитов, в рамках которых возможно проведение оценки исполнения обязательных требований и по итогам которых может выдаваться предписание. Такой профилактический визит может быть проведен, например, в отношении некоторых категорий государственных и муниципальных учреждений, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. Для проведения такого профилактического визита поста-

новлением установлены специальные основания и правила, действующие в период моратория.

10.4. Проверочные листы. Порядок использования в муниципальном контроле

Проверочные листы представляют собой списки контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований.

Преимущества их использования заключаются в существенном упрощении проведения оценки исполнения обязательных требований как для контролера, так и для контролируемого лица.

Ознакомьтесь с документом

Проверочные листы утверждаются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов».

Проверочные листы подлежат обязательному применению при осуществлении следующих плановых контрольных (надзорных) мероприятий:

- ◆ рейдовый осмотр;
- ◆ выездная проверка.

Таким образом, если положением о виде контроля установлено, что плановый контроль не проводится, или отсутствуют указанные выше контрольные мероприятия, то и проверочные листы не утверждаются. Однако контрольный орган вправе использовать проверочные листы в иных случаях, в том числе и при проведении внепланового контроля.

Установлены и специальные требования к порядку разработки, в том числе к форме, и к порядку утверждения проверочных листов.

В частности, перед утверждением форм проверочных листов контрольный орган обязан провести общественное обсуждение их проектов в срок, который не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения указанного акта на официальных сайтах контрольных органов. Одновременно проекты направляются в общественный совет (если он создан). Поданные в период общественного обсуждения предложения рассматриваются с подготовкой по ним мотивированного заключения, которое подлежит размещению на официальном сайте контрольного органа.

Практические выводы:

- ◆ Приоритет профилактики является одним из ключевых принципов, на котором строится новая модель контрольной (надзорной) деятельности.
- ◆ Профилактика должна тщательно планироваться органами муниципального контроля, для чего по каждому виду контроля ежегодно утверждается программа профилактики.
- ◆ Законодательством предусмотрено семь видов профилактических мероприятий, но для органов муниципального контроля обязательными являются два — информирование и консультирование. При этом в практической деятельности широкое применение получили проведение профилактических визитов и объявление предостережения.
- ◆ Проверочные листы существенно упрощают работу инспектора при проведении контрольного мероприятия. Но обязательны к использованию только в случае проведения плановой выездной проверки и планового рейдового осмотра. В иных случаях использование проверочных листов является добровольным.

ГЛАВА 11.

РАБОТА СО СВЕДЕНИЯМИ О ПРИЧИНЕНИИ ВРЕДА (УЩЕРБА) ИЛИ ОБ УГРОЗЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УЩЕРБА) ОХРАНЯЕМЫМ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЯМ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ *На основании каких сведений контрольный орган вправе осуществлять проведение контрольных мероприятий?*
- ◆ *Каковы особенности рассмотрения обращений граждан при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности?*
- ◆ *Что такое оценка достоверности сведений и в каком порядке она проводится?*
- ◆ *Какие решения вправе принять контрольный орган по итогам рассмотрения сведений?*

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

11.1. Перечень сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

В практической деятельности в контрольный орган может поступать различная информация, которая свидетельствует о причинении (угрозе) причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. На основании указанной информации контрольный орган

принимает решение о ее обоснованности и о проведении (отказе в проведении) контрольных и иных мероприятий.

Частью 1 статьи 58 Федерального закона № 248-ФЗ определено, что сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) контрольный орган получает:

- ◆ при поступлении обращений (заявлений) граждан и организаций;
- ◆ в виде информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- ◆ в виде информации из средств массовой информации;
- ◆ при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, включая контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия, специальных режимов государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных контролируемых лиц.

11.2. Оценка достоверности сведений

Учитывая, что в контрольный орган может поступать недостоверная информация в отношении совершенных нарушений обязательных требований, в том числе от недобросовестных заявителей, на контрольный орган возложена обязанность по проведению оценки достоверности поступивших сведений, которая проводится в отношении сведений, содержащихся в обращениях (заявлениях) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

Для проведения оценки достоверности контрольный орган при необходимости:

- ◆ запрашивает дополнительные сведения и материалы (в том числе в устной форме) у заявителя;
- ◆ запрашивает у контролируемого лица пояснения в отношении указанных сведений, однако представление таких пояснений и иных документов не является обязательным;
- ◆ в установленном порядке обеспечивает проведение контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия.

Указанные действия имеют целью определить достоверность поступившей информации, а также оценить наличие или отсутствие установленных законодательством оснований для проведения контрольных и иных мероприятий.

Это интересно

Обратите внимание, что в рамках оценки достоверности инспектор вправе запросить у контролируемого лица пояснения в отношении направленной жалобы, то есть фактически проинформировать контролируемое лицо о наличии у контрольного органа сведений о потенциальном нарушении. То есть еще до проведения контрольного мероприятия вступить во взаимодействие с контролируемым лицом. На этом этапе уже возможно некое добровольное устранение нарушений со стороны нарушителя. Многие контрольные органы часто используют это право в своей практической деятельности.

Но важно иметь в виду, что сведения о заявителе могут быть предоставлены контролируемому лицу только в случае согласия самого заявителя (часть 4 статьи 59 Федерального закона № 248-ФЗ).

Если в ходе оценки достоверности выяснится, что заявитель направил заведомо ложные сведения, то контрольный орган вправе обратиться в суд с иском о взыскании с заявителя расходов, понесенных в связи с рассмотрением обращения.

11.3. Особенности рассмотрения обращений (заявлений) граждан и организаций, содержащих сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

Не всегда обращения в контрольный орган имеют целью содействовать поддержанию порядка и законности. Иногда путем направления жалоб заявители могут иметь недобросовестные цели и мотивы, в том числе связанные с недобросовестной конкуренцией. В целях устранения данных негативных последствий Федеральный закон № 248-ФЗ вводит правило, в соответствии с которым обращения

(заявления) могут приниматься к рассмотрению только при условии установления личности заявителя.

Ознакомьтесь с документом

В соответствии с частью 1 статьи 59 Федерального закона № 248-ФЗ обращения заявителей принимаются к рассмотрению:

- 1) при подаче таких обращений (заявлений) гражданами и организациями либо их уполномоченными представителями непосредственно в контрольный (надзорный) орган либо через многофункциональный центр оказания государственных и муниципальных услуг лично с предъявлением документа, удостоверяющего личность гражданина, а для представителя гражданина или организации — документа, подтверждающего его полномочия;
- 2) при подаче таких обращений (заявлений) граждан и организаций после прохождения идентификации и аутентификации заявителя посредством единой системы идентификации и аутентификации на едином портале государственных и муниципальных услуг, региональных порталах государственных и муниципальных услуг или на официальных сайтах контрольных (надзорных) органов в сети Интернет, а также в информационных системах контрольных (надзорных) органов;
- 3) при иных способах подачи таких обращений (заявлений) гражданами и организациями после принятия должностным лицом контрольного (надзорного) органа мер по установлению личности гражданина и полномочий представителя организации и их подтверждения.

Для установления личности заявителя контролер может взаимодействовать с заявителем, в том числе посредством аудио- или видеосвязи, а также использовать информационно-коммуникационные технологии. Конечной целью такого взаимодействия является установление личности лица, направившего обращение, то есть фактически предъявление документа, удостоверяющего личность гражданина (или иным законным способом).

В случае если личность заявителя установить не удалось, обращение (заявление) подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

11.4. Принятие решения по итогам рассмотрения сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

Итогом рассмотрения сведений, поступивших в контрольный орган, должно стать решение о порядке дальнейших действий. Для этого, на основании статьи 60 Федерального закона № 248-ФЗ, инспектор, рассматривающий поступившие сведения, готовит мотивированное представление в адрес уполномоченного должностного лица контрольного органа, которое вправе принимать решение о проведении контрольных и профилактических мероприятий (схема 6).

Схема 6. Решения, которые вправе принимать контрольный орган в связи с рассмотрением поступивших сведений.



Практические выводы:

- ◆ В целях осуществления контрольных и иных мероприятий контрольный орган получает сведения только из установленных источников информации. При этом при получении таких сведений в ряде случаев контрольный орган обязан провести оценку их достоверности.
- ◆ Обращения (заявления) граждан и организаций подлежат рассмотрению контрольным органом в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ только в случае установления личности заявителя. Если личность заявителя не установлена, то такое обращение подлежит рассмотрению в порядке, установленном Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
- ◆ По итогам рассмотрения поступивших сведений инспектор готовит мотивированное представление, которое должно стать основой для принятия решения уполномоченным должностным лицом о проведении или отказе в проведении контрольных или профилактических мероприятий.

ГЛАВА 12. КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) МЕРОПРИЯТИЯ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что такое контрольные (надзорные) мероприятия и каковы их виды?
- ◆ В каком порядке осуществляются контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия?
- ◆ Каков порядок оформления контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия?
- ◆ Какие решения можно принимать по итогам контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия?
- ◆ Имеются ли особенности проведения указанных мероприятий в период моратория?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

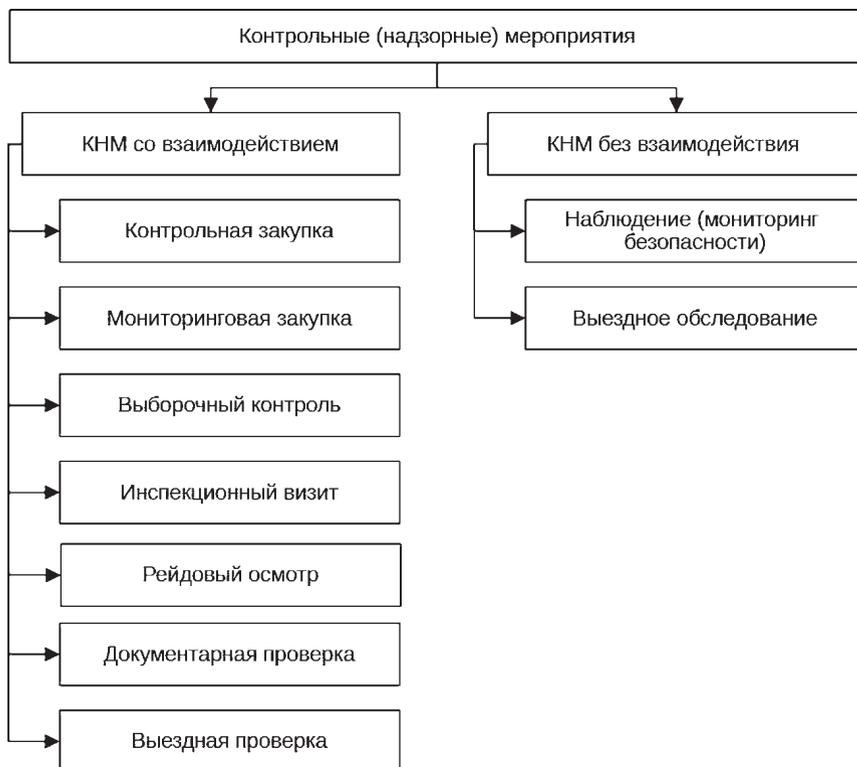
12.1. Понятие контрольных (надзорных) мероприятий, их виды

Для проведения оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований контрольными органами проводятся контрольные (надзорные) мероприятия (схема 7). Проведение оценки иными способами запрещено.

В основу разделения мероприятий положено понятие взаимодействия, под которым понимаются встречи, телефонные и иные переговоры (непосредственное взаимодействие) между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запрос документов, иных материалов, присутствие инспектора в месте осуще-

ствления деятельности контролируемого лица (за исключением случаев присутствия инспектора на общедоступных производственных объектах).

Схема 7. Виды контрольных (надзорных) мероприятий.



12.2. Особенности контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия

Особое место в муниципальном контроле занимает проведение контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия (далее — КНМ без взаимодействия). Это связано, прежде всего, с более простой процедурой их проведения по сравнению с кон-

трольными (надзорными) мероприятиями со взаимодействием (далее — КНМ со взаимодействием):

- ◆ КНМ без взаимодействия не требуют специальных оснований для их проведения;
- ◆ проводятся без согласования с органами прокуратуры;
- ◆ не требуют предварительного уведомления контролируемого лица;
- ◆ не вносятся в ЕРКНМ (за исключением некоторых случаев);
- ◆ не всегда требуют оформления актов по итогам проведения.

Однако и последствия по итогам КНМ без взаимодействия существенно ограничены. Например, не всегда по их итогам можно выдать предписание или привлечь лицо к административной ответственности.

КНМ без взаимодействия проводятся на основании задания уполномоченного должностного лица контрольного органа, включая задания, содержащиеся в планах работы контрольного органа (часть 2 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ). Форма задания утверждается контрольным органом самостоятельно на основании статьи 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

Обратите внимание

Основанием для проведения КНМ без взаимодействия может служить план работы контрольного органа. Такой план утверждается контрольным органом самостоятельно, не требует каких-либо межведомственных согласований.

Рассмотрим содержание каждого КНМ без взаимодействия более подробно.

Наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)

Исходя из положений статьи 74 Федерального закона № 248-ФЗ, наблюдение может осуществляться путем сбора, анализа данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного (надзорного) органа, в том числе:

- ◆ данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия;

- ◆ данных, которые предоставляются контролируруемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований;
- ◆ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах;
- ◆ данных из сети Интернет;
- ◆ данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи;
- ◆ иных общедоступных данных.

Это интересно

Наблюдение можно использовать как способ анализа сведений (жалоб, отзывов, комментариев), содержащихся в социальных сетях органов местного самоуправления.

Выездное обследование

Выездное обследование — это мероприятие, заключающееся в оценке соблюдения обязательных требований, проводимое по месту нахождения (осуществления деятельности) организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), месту осуществления деятельности гражданина, месту нахождения объекта контроля. Выездное обследование может проводиться только на общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектах.

При этом в ходе выездного обследования могут проводиться (без взаимодействия с контролируемым лицом): осмотр, отбор проб (образцов), инструментальное обследование (с применением видеозаписи), испытание, экспертиза.

Срок проведения выездного обследования одного объекта (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать одного рабочего дня, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля.

12.3. Оформление итогов КНМ без взаимодействия и принимаемые решения

Специфика КНМ без взаимодействия отражается и на характере их оформления и принимаемых по итогу решений.

Действующее законодательство не содержит обязанности контрольного органа по итогам проведения КНМ без взаимодействия всегда составлять акт КНМ. Вместе с тем, на основании части 2 статьи 88 Федерального закона № 248-ФЗ установлено, что акт КНМ без взаимодействия направляется контролируемому лицу. Таким образом, можно сделать вывод, что акт КНМ без взаимодействия составляется тогда, когда контролируемым лицом выявлен факт нарушения обязательных требований, и они могут быть зафиксированы без проведения КНМ со взаимодействием.

Это интересно

В работе контрольных органов встречается практика, когда акт КНМ без взаимодействия составляется только при наличии выявленных нарушений, если же нарушения не выявлены, инспектор составляет заключение по итогам КНМ без взаимодействия.

Если в ходе выездного обследования проводились осмотр, инструментальное обследование и другое, то составляется протокол таких действий, который прилагается к акту (заключению) по итогам КНМ без взаимодействия.

По итогам проведения КНМ без взаимодействия могут быть приняты следующие решения:

По итогам наблюдения за соблюдением обязательных требований:

- ♦ о проведении КНМ со взаимодействием, при выявлении соответствующих оснований;
- ♦ об объявлении предостережения;
- ♦ о выдаче предписания, если такая возможность прямо предусмотрена федеральным законом о виде контроля (например,

статья 20 Жилищного кодекса РФ предусматривает возможность выдачи предписания);

- ◆ иные решения, предусмотренные соответствующими законодательными актами.

По итогам выездного обследования:

- ◆ о проведении КНМ со взаимодействием, при выявлении соответствующих оснований (это общее правило, исходя из положений статьи 60 Федерального закона № 248-ФЗ);
- ◆ о привлечении к административной ответственности, при наличии полномочий, или направлении материалов по подведомственности;
- ◆ решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений в случае указания такой возможности в федеральном законе о виде контроля, законе субъекта Российской Федерации о виде контроля;
- ◆ о применении мер профилактики.

Обратите внимание

В период моратория по итогам КНМ без взаимодействия выдавать предписания запрещено. Кроме того, установлен специальный порядок привлечения к административной ответственности, предусматривающий обязательное проведение КНМ со взаимодействием в случае, если состав административного правонарушения и предмет контроля совпадают (подробнее — в постановлении № 336). Однако из этих правил имеются исключения.

12.4. Особенности проведения выездного обследования в муниципальном контроле в сфере благоустройства в период моратория

Учитывая специфику сферы благоустройства, постановлением № 336 установлено, что в случае, если в ходе проведения выездного обследования в рамках муниципального контроля в сфере благоустройства выявлены нарушения обязательных требований, то составляется акт выездного обследования, который направляется контролируемому лицу, и выдается предписание об устране-

нии выявленных нарушений. При этом оценка исполнения такого предписания может осуществляться также исключительно путем проведения КНМ без взаимодействия.

Сведения о выданных предписаниях в рамках данной процедуры подлежат включению в ЕРКНМ.

При неисполнении выданного предписания контрольный орган может инициировать привлечение лица к административной ответственности на основании статьи 19.5 КоАП РФ за неисполнение в срок законного предписания контрольного органа.

Обратите внимание

Данная процедура выездного обследования действует только в период моратория, на основании постановления № 336.

Практические выводы:

- ◆ При осуществлении контроля и надзора оценка соблюдения обязательных требований проводится исключительно при помощи контрольных (надзорных) мероприятий, которые делятся на КНМ со взаимодействием и КНМ без взаимодействия.
- ◆ Чаще всего в муниципальном контроле применяются именно КНМ без взаимодействия из-за упрощенного порядка их проведения.
- ◆ Наблюдение используется, как правило, для анализа документов и иных сведений, имеющихся в контрольном органе. Выездное обследование применяется для визуальной оценки соблюдения обязательных требований на общедоступных территориях.
- ◆ По итогам КНМ без взаимодействия может составляться акт и приниматься установленные виды решений. Однако в период моратория выдавать предписания по итогам КНМ без взаимодействия невозможно.
- ◆ Также в период моратория действует упрощенный механизм контроля в сфере благоустройства. Здесь, по итогам выездного обследования, возможна выдача предписания. Но действует этот механизм только в период действия постановления № 336.

ГЛАВА 13.

КОНТРОЛЬНЫЕ (НАДЗОРНЫЕ) МЕРОПРИЯТИЯ СО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Каковы виды КНМ со взаимодействием?
- ◆ Какова специфика осуществления наиболее распространенных в муниципальном контроле КНМ со взаимодействием?
- ◆ Каковы особенности планирования КНМ со взаимодействием?
- ◆ На основании чего КНМ со взаимодействием могут быть проведены?
- ◆ Каковы особенности проведения контрольных (надзорных) действий.

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
2. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года».
3. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2021 № 151 «О типовых формах документов, используемых контрольным (надзорным) органом».

13.1. Понятие и виды КНМ со взаимодействием

Установлены следующие виды КНМ со взаимодействием:

- 1) контрольная закупка;
- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр;

- 6) документарная проверка;
- 7) выездная проверка.

Существенными особенностями КНМ со взаимодействием являются следующие:

- ◆ при их осуществлении допускается взаимодействие с контролируемыми лицами;
- ◆ установлен особый перечень оснований для назначения;
- ◆ их проведение требует предварительного согласования органов прокуратуры (за некоторым исключением);
- ◆ перед проведением они подлежат включению в ЕРКНМ;
- ◆ по итогам могут приниматься решения о выдаче предписаний, привлечении контролируемого лица к административной ответственности.

При осуществлении КНМ со взаимодействием проводятся контрольные (надзорные) действия (далее — КНД), перечень которых установлен Федеральным законом № 248-ФЗ:

- 1) осмотр;
- 2) досмотр;
- 3) опрос;
- 4) получение письменных объяснений;
- 5) истребование документов;
- 6) отбор проб (образцов);
- 7) инструментальное обследование;
- 8) испытание;
- 9) экспертиза;
- 10) эксперимент.

Конкретный перечень допустимых КНД в рамках каждого вида КНМ со взаимодействием утверждается в положении о виде контроля.

13.2. Особенности проведения некоторых КНМ со взаимодействием

Перечень КНМ со взаимодействием, которые используются в каждом виде контроля, устанавливается соответствующим положени-

ем о виде контроля и зависит от стоящих перед данным видом контроля задач. Чаще всего в муниципальном контроле применяются инспекционный визит, документарная проверка, рейдовый осмотр и выездная проверка. Рассмотрим их более подробно.

Инспекционный визит

Проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

В ходе инспекционного визита может проводиться сравнительно небольшой круг КНД: осмотр, опрос, получение письменных объяснений, инструментальное обследование и истребование некоторых документов.

При этом установлен достаточно короткий срок его проведения — один рабочий день.

О проведении визита контролируемое лицо не уведомляется.

Обратите внимание

Все КНМ со взаимодействием до их проведения включаются в ЕРКНМ, вне зависимости от того, подлежит ли лицо уведомлению или нет. Проведение КНМ со взаимодействием без внесения в ЕРКНМ является грубым нарушением требований контроля, результаты такого контроля подлежат отмене.

Инспекционный визит может проводиться в любом виде муниципального контроля, где требуется взаимодействие с контролируемым лицом.

Рейдовый осмотр

Проводится в целях оценки требований по использованию (эксплуатации) производственных объектов, которыми владеют, пользуются или управляют несколько лиц, находящихся на территории, на которой расположено несколько контролируемых лиц.

Рейдовый осмотр проводится в отношении любого числа контролируемых лиц, осуществляющих владение, пользование или управление каким-либо объектом.

При этом в ходе рейдового осмотра может проводиться полный перечень КНД.

В случае если в результате рейдового осмотра были выявлены нарушения обязательных требований, инспектор на месте проведения составляет акт контрольного (надзорного) мероприятия в отношении каждого контролируемого лица, допустившего нарушение обязательных требований.

Рейдовый осмотр проводится чаще всего в видах контроля, где требуется осмотр какой-либо территории или объектов, на которых осуществляют деятельность несколько лиц (сфера торговли и благоустройства, земельный контроль, автомобильные дороги и другие).

Документарная проверка

Проводится по месту нахождения контрольного органа (без выезда на объект), ее предметом являются исключительно сведения, содержащиеся в документах контролируемых лиц, а также документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и решений контрольного (надзорного) органа. При этом у контрольного органа имеется право в установленных случаях запросить предоставление дополнительных документов и информации, которые лицо обязано предоставить.

Срок проведения документарной проверки не может превышать 10 рабочих дней.

Внеплановая документарная проверка проводится без согласования с органами прокуратуры.

Обратите внимание

Если положением о виде муниципального контроля установлено, что система управления рисками не применяется, то все контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием проводятся по согласованию с органами прокуратуры.

Выездная проверка

Является самым сложным КНМ со взаимодействием и проводится в исключительных случаях, когда проведение иных КНМ не представляется возможным. Для ее проведения предусмотрен максимальный набор КНД.

Выездная проверка проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта контроля.

О проведении выездной проверки контролируемое лицо уведомляется не позднее чем за 24 часа до ее начала в порядке, предусмотренном статьей 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

Общий срок проведения выездной проверки не может превышать 10 рабочих дней (но имеются и более сокращенные сроки для отдельных категорий контролируемых лиц).

13.3. Особенности проведения плановых КНМ со взаимодействием

КНМ со взаимодействием могут быть плановыми и внеплановыми.

Плановые КНМ со взаимодействием проводятся на основании плана проведения КНМ на очередной календарный год (далее — ежегодный план), формируемого контрольным органом и подлежащего согласованию с органами прокуратуры (схема 8).

Ознакомьтесь с документом

Ежегодный план формируется на основании постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428 «О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года».

Схема 8. Формирование ежегодного плана КНМ со взаимодействием.



При формировании ежегодного плана следует учитывать периодичность проведения контрольных мероприятий, которая установлена в положении о виде контроля, исходя из пределов, обозначенных статьей 25 Федерального закона № 248-ФЗ в зависимости от категории риска, к которой отнесен объект контроля.

Обратите внимание

Если положением о виде муниципального контроля установлено, что система управления рисками в данном виде контроля не применяется, то плановые КНМ со взаимодействием в этом виде контроля не проводятся.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов на предмет законности включения или невключения в них плановых КНМ, вносят предложения об устранении выявленных замечаний.

В соответствии с приказом Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» ежегодные планы направляются в органы прокуратуры через ЕРКНМ в электронном виде.

Обратите внимание

В соответствии с постановлением № 336 в период моратория введен специальный порядок планирования КНМ со взаимодействием. В частности, установлено, что плановые КНМ со взаимодействием проводятся только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

13.4. Основания для проведения внеплановых КНМ со взаимодействием

Для проведения внеплановых КНМ со взаимодействием частью 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ установлен перечень оснований. В муниципальном контроле обычно применяются следующие:

- ◆ наличие у контрольного органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба);
- ◆ выявление индикатора риска;
- ◆ наступление срока проведения планового КНМ;
- ◆ требование прокурора о проведении КНМ;
- ◆ истечение срока исполнения ранее выданного предписания.

Обратите внимание

В соответствии с постановлением № 336 в период моратория указанные выше основания не применяются, так как установлен специальный перечень оснований для проведения КНМ со взаимодействием. В частности, проведение внеплановых КНМ возможно в случае поступления в контрольный орган сведений при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан или по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, а также в некоторых других случаях.

При наличии одного из оснований для проведения КНМ со взаимодействием принимается решение о проведении КНМ со взаимодействием по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития № 151 (схема 9).

Схема 9. Примерный алгоритм действий при поступлении в контрольный орган сведений о нарушении обязательных требований.



13.5. Контрольные (надзорные) действия

Ранее уже отмечалось, что КНМ со взаимодействием осуществляются путем проведения контрольных (надзорных) действий. Рассмотрим порядок проведения КНД, наиболее востребованных в муниципальном контроле.

Осмотр

Заключается в проведении визуального обследования территорий, помещений (отсеков), производственных и иных объектов, продукции (товаров) и иных предметов без вскрытия помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки продукции (товаров), без разборки, демонтажа или нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами. Осмотр осуществляется инспектором в присутствии контролируемого лица или его представителя и (или) с применением видеозаписи.

По результатам осмотра инспектором составляется протокол осмотра, в который вносится перечень осмотренных объектов, а также вид, количество и иные идентификационные признаки обследуемых объектов, имеющие значение для контроля.

Истребование документов

Заключается в предъявлении (направлении) инспектором контролируемому лицу требования о представлении необходимых и (или) имеющих значение для проведения контроля документов и (или) их копий, в том числе материалов фотосъемки, аудио- и видеозаписи, информационных баз, банков данных, а также носителей информации.

Документы, которые истребуются в ходе контрольного (надзорного) мероприятия, должны быть представлены контролируемым лицом инспектору в срок, указанный в требовании о представлении документов.

Форма требования о представлении документов

**Требование
о представлении необходимых и (или) имеющих значение документов**

(должность, фамилия, инициалы должностного лица (лиц), осуществляющего
контрольные (надзорные) действия)

(контролируемое лицо, адрес объекта)

В соответствии со статьей 80 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

ОПРЕДЕЛИЛ:

истребовать у _____
(контролируемое лицо, адрес объекта)

в срок ____ суток с момента получения
(срок устанавливается исходя из объема истребуемых материалов,
но не менее одного рабочего дня)

и представить по адресу: _____
(адрес представления истребуемых материалов, и (или) адрес электронной
почты для предоставления сканированных истребуемых документов)

следующие документы, сведения и (или) их копии, в том числе материалы фото-
съемки, аудио- и видеозаписи, информационные базы, банки данных, а также носители информации:

№ п/п	Наименование документов, сведений и т.д.	Отметка о необходимости представления документов на бумажном носителе
1		
2		

В соответствии со статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за непредставление или несвоевременное представление сведений, а равно представление сведений в неполном объеме или в искаженном виде предусмотрена административная ответственность.

(должность, фамилия, инициалы должностного лица (лиц),
осуществляющего контрольные (надзорные) действия)

(подпись)

Копия требования получена: _____
(должность, фамилия, инициалы контролируемого лица (представителя))

Инструментальное обследование

Проводится с использованием специального оборудования и (или) технических приборов для определения фактических значений, показателей, действий (событий), имеющих значение для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований.

Часто используется при проведении, например, муниципального земельного контроля, в целях измерения, определения координат и в иных случаях.

По результатам инструментального обследования инспектором или специалистом составляется протокол инструментального обследования.

Практические выводы:

- ◆ КНМ со взаимодействием являются наиболее эффективным инструментом контроля и надзора, так как предполагают максимальный набор последствий — возможность выдачи предписания, привлечения к административной ответственности. В связи с этим для их проведения установлены специальные основания и процедура назначения.
- ◆ Среди КНМ со взаимодействием выделяются плановые и внеплановые КНМ. Плановые КНМ проводятся на основании ежегодного плана, который готовится контрольным органом и согласовывается с органами прокуратуры. Для проведения внеплановых КНМ необходимо доказать наличие специальных оснований.
- ◆ В период моратория необходимо учитывать ограничения, которые введены для проведения плановых и внеплановых КНМ.
- ◆ Чаще всего в муниципальном контроле применяют инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарную и выездную проверки. Все они имеют отличия в сроках проведения и наборе допустимых контрольных (надзорных) действий.
- ◆ КНМ со взаимодействием осуществляются путем проведения контрольных (надзорных) действий, допустимый перечень которых должен быть закреплен в положении о виде контроля. Инспектор не вправе проводить контроль иными средствами.

ГЛАВА 14.

РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЬНОГО (НАДЗОРНОГО) МЕРОПРИЯТИЯ СО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕМ. ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЯ КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Как должны быть оформлены результаты КНМ со взаимодействием? Какие требования предъявляются к акту КНМ?
- ◆ Какие решения могут быть приняты по результатам КНМ со взаимодействием?
- ◆ В каком порядке исполняется решение контрольного органа и осуществляется оценка его исполнения? Можно ли отсрочить его исполнение?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

14.1. Оформление результатов КНМ со взаимодействием. Акт, содержание и порядок оформления

По окончании проведения КНМ со взаимодействием составляется ключевой результативный документ — акт. В акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено.

Оформление акта производится на месте проведения КНМ в день окончания проведения такого мероприятия, если иной порядок оформления акта не установлен Правительством Российской Федерации.

Контролируемое лицо или его представитель знакомится с содержанием акта на месте проведения КНМ.

Обратите внимание

Данный порядок распространяется на составление акта по итогам КНМ со взаимодействием. Если акт составляется по итогам КНМ без взаимодействия, то он направляется контролируемому лицу одним из способов, указанных в статье 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

14.2. Решение по итогам КНМ со взаимодействием. Предписание

По итогам КНМ со взаимодействием могут быть приняты следующие решения:

- ◆ выдать после оформления акта предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения;
- ◆ незамедлительно принять предусмотренные законодательством меры по недопущению причинения вреда (ущерба) или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с установленными законодательством требованиями;
- ◆ при выявлении признаков преступления или административного правонарушения направить информацию в соответствующие органы или, при наличии полномочий, привлечь к административной ответственности;
- ◆ принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений, вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством;
- ◆ рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведению иных мероприятий, направленных на профилактику рисков.

Самой распространенной мерой при осуществлении муниципального контроля является выдача предписания об устранении нарушений обязательных требований. Форма предписания устанавливается контрольным органом самостоятельно на основании статьи 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

14.3. Исполнение решения контрольного органа. Оценка его исполнения

Контрольный орган обязан осуществлять контроль за исполнением принятого решения (чаще всего предписания).

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение предписания невозможно в установленные сроки, контрольный орган может отсрочить исполнение решения на срок до одного года, о чем принимается соответствующее решение.

По истечении срока исполнения предписания либо при представлении контролируемым лицом до истечения указанного срока документов и сведений, представление которых установлено указанным решением, контрольный орган оценивает исполнение решения на основании представленных документов и сведений.

Если указанные документы и сведения контролируемым лицом не представлены или на их основании невозможно сделать вывод об исполнении предписания, то контрольный орган проводит новое КНМ. При этом если по его итогам будет установлено, что предписание не исполнено, то выдается новое предписание с указанием новых сроков исполнения.

При неисполнении предписания в новые сроки контрольный орган принимает меры по обеспечению его исполнения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством.

Практические выводы:

- ◆ КНМ со взаимодействием завершается составлением акта, который является ключевым результативным документом. Акт составляется в день завершения КНМ. Ознакомление контролируемого лица с актом является обязательным. Лицо может направить возражения на акт в установленном порядке.
- ◆ После составления акта, при наличии нарушений, выдается предписание, в котором должны быть указаны разумные сроки его исполнения. Если предписание не может быть исполнено в срок, то срок его исполнения может быть продлен контрольным органом на срок не более одного года.
- ◆ По окончании срока исполнения предписания контрольный орган оценивает его исполнение. Если представлены документы об исполнении, то оценка осуществляется на основании представленных документов. Если документы об исполнении не представлены или недостаточны, то проводится повторное КНМ. В случае неисполнения предписания выдается повторное предписание с возможностью дальнейшего обращения в суд.

ГЛАВА 15.

НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ РЕЗУЛЬТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ. ОБЖАЛОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ КОНТРОЛЯ

В главе будут рассмотрены вопросы:

- ◆ Что относится к грубым нарушениям требований законодательства о контроле и надзоре? Каковы последствия таких нарушений?
- ◆ Что означает обязательное досудебное обжалование и в каком порядке оно осуществляется? При каких условиях можно обратиться в суд?

Основные нормативные акты и методические рекомендации:

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

15.1. Грубые нарушения при осуществлении муниципального контроля

Перечень грубых нарушений требований законодательства о контроле и надзоре установлен частью 2 статьи 91 Федерального закона № 248-ФЗ:

- ◆ отсутствие оснований проведения КНМ;
- ◆ отсутствие согласования с органами прокуратуры проведения КНМ в случае, если такое согласование является обязательным;
- ◆ нарушение требования об уведомлении о проведении КНМ в случае, если такое уведомление является обязательным;
- ◆ нарушение периодичности проведения планового КНМ;
- ◆ проведение планового КНМ, не включенного в соответствующий план проведения КНМ;

- ◆ принятие решения по результатам КНМ на основании оценки соблюдения положений нормативных правовых актов и иных документов, не являющихся обязательными требованиями;
- ◆ привлечение к проведению КНМ лиц, участие которых не предусмотрено Федеральным законом № 248-ФЗ;
- ◆ нарушение сроков проведения КНМ;
- ◆ совершение в ходе КНМ контрольных (надзорных) действий, не предусмотренных Федеральным законом № 248-ФЗ для такого вида КНМ;
- ◆ непредоставление контролируемому лицу для ознакомления документа с результатами КНМ в случае, если обязанность его предоставления установлена Федеральным законом № 248-ФЗ;
- ◆ проведение КНМ, не включенного в ЕРКНМ, за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования;
- ◆ нарушение запретов и ограничений, установленных пунктом 5 статьи 37 Федерального закона № 248-ФЗ.

Решения, принятые по результатам КНМ с грубыми нарушениями требований законодательства, подлежат отмене.

При выявлении грубых нарушений самим контрольным органом он может отменить его результаты самостоятельно. В других случаях это делается вышестоящим контрольным (надзорным) органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора.

15.2. Система досудебного обжалования. Порядок отказа от использования. Обжалование результатов контроля в суде

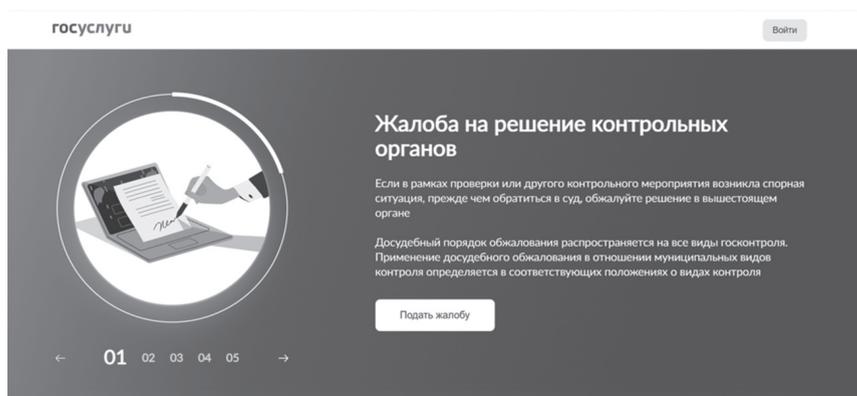
В соответствии с частью 2 статьи 39 Федерального закона № 248-ФЗ судебное обжалование решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц возможно только после их досудебного обжалования (рисунок 3). Данный порядок называ-

ется обязательным досудебным обжалованием, предполагающим, что без предварительного обжалования в досудебном порядке суд не будет рассматривать заявление контролируемого лица.

Данное условие не распространяется на граждан, которые не осуществляют предпринимательскую деятельность. Они вправе обратиться в суд напрямую.

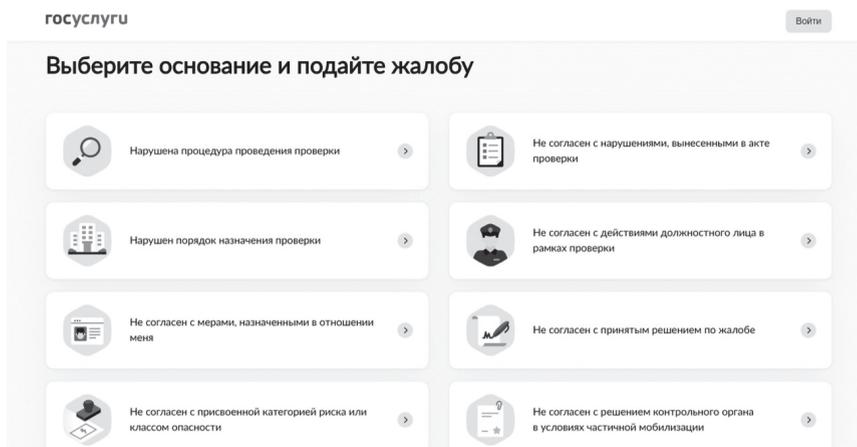
Другой особенностью досудебного обжалования является то, что жалоба подается исключительно в электронном виде через Портал государственных и муниципальных услуг. Более того, рассмотрение такой жалобы также осуществляется контрольным органом исключительно в электронном виде. Обмен письменными документами, очное рассмотрение законом не предусмотрены.

Рисунок 3. Стартовый экран подачи досудебной жалобы Портала государственных и муниципальных услуг.



Федеральный закон № 248-ФЗ детально регламентирует порядок подачи жалобы, сроки ее рассмотрения и принятия решений (глава 9). При этом на Портале государственных и муниципальных услуг размещена понятная информация о порядке направления жалобы (рисунок 4).

Рисунок 4. Экран выбора жизненной ситуации в процессе направления досудебной жалобы.



После реализации процедуры досудебного обжалования контролируемое лицо вправе обратиться с заявлением об обжаловании в суд.

Обратите внимание

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 федеральным законом о виде контроля, общими требованиями к организации и осуществлению данного вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Практические выводы:

- ◆ В случае грубого нарушения требований законодательства о контроле и надзоре при проведении КНМ результаты такого КНМ подлежат отмене. Перечень грубых нарушений требований законодательства о контроле и надзоре установлен законом.
- ◆ Контролируемое лицо вправе обжаловать результаты КНМ, в том числе решения, действия (бездействие) должностного лица контрольного органа. Однако установлен обязательный досудебный порядок обжалования, предполагающий, что жалоба сначала должна быть рассмотрена контрольным органом. Данный порядок не распространяется на граждан, не являющихся индивидуальными предпринимателями.
- ◆ Направление жалобы в рамках досудебного обжалования, ее рассмотрение, обмен документами осуществляется исключительно в электронном виде.

А. В. Пахомов

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ.
ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ДЛЯ ИНСПЕКТОРА**

*Настольная книга депутата
и муниципального служащего*

Подписано в печать 24.12.2024. Формат 60x90/16

Гарнитура Montserrat. Печать офсетная.

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в АО «Первая Образцовая типография»

Филиал «Чеховский Печатный Двор»

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1

Сайт: www.chpd.ru, E-mail: sales@chpd.ru, тел. 8(499)270-73-59

Издательство «РА Полиграфыч».

Тел. +7 911 450-70-51, e-mail: te@kanet.ru

ISBN 978-5-6053574-6-9