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

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

В рамках данной реформы, по сути, должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве, чтобы одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья граждан перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей эффективности государственного и муниципального контроля должно стать не количество проведенных контрольных мероприятий, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Система оценки результативности и эффективности контроля должна быть полностью пересмотрена. Необходимо перейти от существующей «палочной» системы контроля к «умному контролю», основанному на внедрении профилактики, риск-ориентированного подхода, элементов дистанционного мониторинга и цифровизации в работе контрольных (надзорных) органов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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