

АССОЦИАЦИЯ
«СОВЕТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ»

432017 г. Ульяновск, ул. Федерации, д. 4 тел.: 8-9510-90-41-94 и 8-9510-90-41-95 E-mail: acmo73@mail.ru Сайт: www.acmoul.ru

Исх. № 414 от 10 июня 2024 г.

На № _____ от _____ 2024 г.

**Исполнительному директору
Всероссийской ассоциации
развития местного
самоуправления.**

Малхасяну А.С.

Уважаемый Андрей Сергеевич!

Во исполнении Вашего письма от 20.06.2024 № 320, поступившего 09.07.2024, по вопросам изучения проекта федерального закона № 630715-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» Ассоциация «Совет муниципальных образований Ульяновской области» (далее - Ассоциация), с учетом ограниченных сроков изучения проекта, сообщает следующее.

1. По мнению Ассоциации, исключение положений Федерального закона № 248 ФЗ, допускающих возможность отказа от системы оценки и управления риска в муниципальных видов контроля, а также отнесение объектов контроля к категориям риска путем внесения их в единый реестр контроля не является необходимым, обоснованным и практически применимым.

Так, из принципов правового государства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование недвусмысленности, ясности и непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности (постановления Конституционного суда РФ от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 27 июня 2013 года № 15-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 17 января 2018 года № 3-П и др.).

Специфика муниципального контроля заключается в том, что исходя из сфер его реализации отдельные объекты муниципального контроля единичны, другие слишком многочисленны.

Так, в сферах муниципального контроля за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения; муниципального лесного контроля; муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения объект контроля может быть только один, или их может быть минимальное количество.

Данное обстоятельство не позволит провести квалификацию объектов муниципального контроля в указанных сферах по категориям риска.

Кроме того, в указанном виде муниципального контроля важна не периодичность проведения контрольных мероприятий, а выявление

своевременности и полноты исполнения мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения. После их исполнения предмет для осуществления муниципального контроля исчезает.

В свою очередь объекты муниципального контроля в сфере благоустройства могут достигать десятков тысяч, и их учет требует больших временных и трудовых затрат.

Муниципальный жилищный контроль в целом также не может быть приспособлен к применению системы управления рисками, поскольку может быть осуществлен исключительно в отношении муниципального жилищного фонда (см. часть 4 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации, далее – ЖК РФ).

Согласно части 7 статьи 20 ЖК РФ при осуществлении данного контроля в отношении жилых помещений, используемых гражданами, плановые контрольные мероприятия не проводятся. То есть все используемые гражданами жилые помещения муниципального жилищного фонда не могут быть отнесены к иной категории риска, кроме низкого.

С учетом изложенного в муниципальном жилищном контроле могут отсутствовать объекты муниципального жилищного контроля, в отношении которых могут быть проведены плановые контрольные мероприятия вследствие применения системы управления рисками.

2. По смыслу пункта 3 статьи 1 законопроекта органы местного самоуправления в обязательном порядке должны внести сведения о всех категорированных объектах контроля (включая объекты контроля, отнесенные к низкому риску).

Но, во-первых, такой подход противоречит другому положению законопроекта.

Это противоречие выражается в том, что согласно пункту 2¹ статьи 18 Федерального закона № 248-ФЗ (в редакции пункта 1 статьи 1 законопроекта) в единый реестр видов контроля должен быть включен не весь перечень категорированных объектов контроля (то есть в том числе объекты контроля низкого риска), а только перечень объектов контроля, **учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий**. То есть объекты контроля, отнесенные к низкому риску по смыслу пункта 2¹ статьи 18 Федерального закона № 248-ФЗ не должны быть отражены в едином реестре видов контроля, так как плановые контрольные мероприятия в отношении них не проводятся в соответствии с частью 5 статьи 25 Федерального закона № 248-ФЗ. Следовательно, в ежегодный план контрольных (надзорных) мероприятий объекты контроля низкого риска ни при каких условиях включены быть не могут.

Во-вторых, как уже отмечалось выше, авторами законопроекта не учитывается то обстоятельство, что количество объектов по отдельным видам контроля (прежде всего в муниципальном земельном контроле и муниципальном контроле в сфере благоустройства) может исчисляться тысячами и даже десятками тысяч.

Идентификация всех объектов муниципального контроля в сфере благоустройства с целью распределения по категориям риска и внесения в единый реестр видов контроля также потребует колоссальных трудозатрат специалистов органов местного самоуправления.

3. В настоящее время обязательное применение системы управления рисками в муниципальном контроле в благоустройстве не требуется еще и потому, что органы данного муниципального контроля получили дополнительные полномочия.

В соответствии с абзацем вторым пункта 7² постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – постановление № 336) 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 устранении выявленных нарушений.

Таким образом, муниципальный контроль в сфере благоустройства является в настоящее время единственным видом муниципального контроля, в котором при выявлении нарушений обязательных требований в ходе выездного обследования выдается предписание. Данная мера является достаточно эффективной для того, чтобы не прибегать (без острой необходимости) к проведению контрольных мероприятий с взаимодействием с контролируемыми лицами. Тем более не требуется проведение таких мероприятий на плановой основе вследствие применения системы управления рисками.

4. Законопроектом предлагается изложить часть 3 статьи 66 Федерального закона № 248-ФЗ в следующей редакции: **«В случаях, установленных настоящим Федеральным законом, в целях организации и проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий может учитываться категория риска объекта контроля»**. Однако ни законопроект, ни действующая редакция Федерального закона № 248-ФЗ такие случаи не устанавливают.

Как было отмечено выше, согласно части 5 статьи 25 Федерального закона № 248-ФЗ плановые контрольные мероприятия не проводятся в отношении объектов контроля низкого риска. Но данное положение не указывает на возможность проведения внеплановых мероприятий в зависимости от категории риска, а предписывает проводить в отношении объектов контроля низкого риска лишь внеплановые контрольные мероприятия. Частью 1¹ статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ в редакции законопроекта предусмотрено, что отнесение объектов контроля к категориям риска может осуществляться в целях организации и проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий и профилактических мероприятий. Однако и данное положение не определяет конкретный «случай» учета категории риска объекта контроля в целях организации и проведения

внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

С учетом изложенного полагаем, что часть 3 статьи 66 Федерального закона № 248-ФЗ в редакции законопроекта противоречит общеправовому критерию формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы. Неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения (см., в частности, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П).

5. Целесообразность предлагаемых в законопроекте подходов должна быть также оценена с учетом того обстоятельства, что согласно пункту 11³ постановления № 336 до 2030 года в планы проведения плановых контрольных мероприятий при осуществлении муниципального контроля включаются плановые контрольные мероприятия только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

То есть до 2030 года в отношении объектов муниципального контроля иных категорий риска никакие плановые контрольные мероприятия проведены быть не могут.

Однако в данном случае баланс частных и публичных интересов будет смещен в сторону нарушителей, что может также негативно сказаться на авторитете органов местного самоуправления среди граждан.

Как пример отсутствия баланса в указанной сфере правового регулирования можно отметить, что до настоящего времени не реализованы предложения по нормативному закреплению практики применения риск-ориентированного подхода, проведения профилактических мероприятий, в том числе профилактических визитов, использования механизмов продления сроков исполнения предписаний об устранении нарушений обязательных требований и процедуры досудебного обжалования при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления (перечень поручений, утв. Президентом РФ 04.06.2023 N Пр-1111).

Таким образом, описанные выше требования законопроекта фактически определяют компетенцию органов местного самоуправления в сфере регламентации муниципального контроля и прогнозируемо приведут к огромным трудовым затратам, финансируемым из местных бюджетов.

Данные обстоятельства предопределяют необходимость проведения оценки регулирующего воздействия законопроекта в соответствии с утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии.

6. В проекте указано, что он вступает в силу со дня его официального опубликования.

Это противоречит позиции Конституционного суда о необходимости

избегать резкого разрыва со сложившейся устойчивой правоприменительной практикой лицам, правовое положение которых неблагоприятно затрагивает изменение ранее установленных правил, должен быть предоставлен адаптационный переходный период, в частности посредством временного регулирования (Постановление Конституционного суда от 28 ноября 2017 года № 34-П).

Положения проекта требуют значительных временно-трудовых затрат от органов местного самоуправления.

К примеру, они необходимы для отнесения объектов контроля к категориям риска, применения критериев риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований, определённых в ст. 24 Закона № 248-ФЗ.

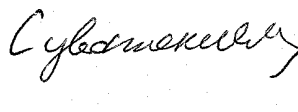
Более того, поскольку мораторий, наложенный Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 на проведение мероприятий муниципального контроля, не позволил сформировать надлежащую практику применения риск-ориентированного подхода, предусмотренные проектом изменения повлекут значительные затруднения в определении соответствующих индикаторов риска, особенно для объектов контрольных мероприятий в сфере благоустройства.

Вследствие изложенного, при отсутствии переходного периода органы местного самоуправления могут стать мишенью для контрольно-надзорных органов по причине ненадлежащего оформления вышеуказанных обязательных документов.

На основании изложенного, переходный период должен, по мнению Ассоциации, длиться до конца 2025 – начала 2026 года.

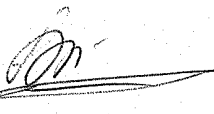
Таким образом, с учетом изложенных замечаний полагаем, что законопроект в части введения обязательного применения системы управления рисками в муниципальном контроле не может быть поддержан.

И.о. исполнительного директора



А.Г. Машаров

С.Л. Бирюкова
А.Е.Сергунин



8-995-342-95-12