

## Об особенностях применения нового законодательства об обязательных требованиях на муниципальном уровне

**Пахомов Алексей Викторович**, советник руководителя проектного офиса по реализации реформы контрольно-надзорной деятельности Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации  
av-pahomov@mail.ru

В статье анализируются положения новых Федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в части применения норм, определяющих сущность и порядок установления и оценки на муниципальном уровне обязательных требований, механизма «регуляторной гильотины». Дается анализ положений указанных законодательных актов в части взаимосвязи утвержденной концепции муниципального контроля и обеспечения установления и оценки обязательных требований на муниципальном уровне.

**Ключевые слова:** обязательные требования, муниципальные нормативные правовые акты, муниципальный контроль.

### On Peculiarities of the Application of New Laws on Obligatory Requirements on the Municipal Level

**Pakhomov Aleksey V.**, Adviser to the Head of the Project Office for the Reformation of Control and Supervisory Activities of the Analytical Center Under the Government of the Russian Federation

The article analyzes the provisions of the new Federal laws “On mandatory requirements in the Russian Federation”, “on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation” in terms of applying the rules that determine the nature and procedure for establishing and evaluating mandatory requirements at the municipal level, the “regulatory guillotine” mechanism. The article analyzes the provisions of legislative acts in terms of the relationship between the approved concept of municipal control and ensuring the establishment and evaluation of mandatory requirements at the municipal level.

**Keywords:** mandatory requirements, municipal regulations, municipal control.

1 ноября 2020 года вступает в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон об обязательных требованиях), который был принят в пакете с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон о контроле). Целью данных законодательных актов было создание правовой основы для проведения в стране масштабной реформы контрольно-надзорной деятельности и реализации механизма «регуляторной гильотины».

Федеральным законом об обязательных требованиях определяются правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением экономической деятельности.

Также устанавливается, что Правительство Российской Федерации до 1 января 2021 года обеспечивает признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмену нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Вместо нормативных правовых актов, прекращающих свое действие,

должно быть обеспечено принятие нормативных правовых актов, соответствующих новым принципам установления обязательных требований.

В связи с принятием указанного законодательного акта для органов местного самоуправления актуален вопрос о своей роли в реализации данной государственной задачи, для чего необходимо в первую очередь определить, в каком объеме новый Федеральный закон об обязательных требованиях распространяется на правотворческую деятельность органов местного самоуправления.

Ключевым понятием нового федерального закона является понятие обязательных требований. Данный термин не нов для российского законодательства. Он уже ранее применялся в пока еще действующем Федеральном законе от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup>, которым определено, что государственный контроль (надзор) направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее — обязательные требования). При этом в определении понятия «муниципальный контроль», которое содержится в пункте 4 статьи 2 указанного Федерального закона, термин

<sup>1</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358670/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/)

<sup>2</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/)

<sup>3</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/)

«обязательные требования» не упоминается. Муниципальный контроль — 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.

Таким образом, понятие «обязательные требования», установленное действующим законодательством, используется только в отношении осуществления государственного контроля (надзора) и не применяется в отношении муниципального контроля.

Федеральный закон об обязательных требованиях в статье 1 содержит легальное определение обязательных требований, в соответствии с которым настоящий Федеральный закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые 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 (далее — обязательные требования).

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом об обязательных требованиях, обязательные требования могут быть установлены муниципальными нормативными правовыми актами, и оценка их соблюдения может осуществляться в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В науке понятие «обязательные требования» не раскрыто. Имеющиеся исследования посвящены вопросам установления и применения обязательных требований только в конкретных отраслях: в сферах пожарной безопасности, технического регулирования, пищевых продуктов и т.д. Понятие «обязательные требования» как универсальное в научных источниках отсутствует. В юридическом смысле обязательные требования ничем не отличаются от иных норм права. Норма права — это общеобязательное правило поведения, установленное или санкционированное государством и обеспеченное его принудительной силой<sup>4</sup>.

Вместе с тем из анализа Федерального закона об обязательных требованиях, методических документов по реализации механизма «регуляторной гиль-

тины»<sup>5</sup> можно вывести некоторые общие признаки, отличающие обязательные требования, устанавливаемые муниципальными нормативными актами, от иных норм права:

- обязательные требования являются императивными нормами права, содержащими условия, ограничения и (или) запреты;

- закрепляются муниципальными нормативными правовыми актами;

- связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности;

- могут быть предметом контрольного (надзорного) мероприятия в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

- к исполнению обязательных требований хозяйствующие субъекты могут быть принуждены посредством выдачи обязательного для исполнения решения контрольного (надзорного) органа;

- за неисполнение обязательных требований может наступить юридическая ответственность.

Вопрос об отнесении муниципального правового акта к нормативному решается с учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>6</sup>:

- акт должен быть принят уполномоченным на то органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления;

- содержать нормы права, направленные на регулирование либо изменение и прекращение общественных отношений;

- обязательны для неопределенного круга лиц в границах муниципального образования;

- рассчитан на неоднократное его применение;

- документально оформлен;

- принят в установленном порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 34 и частью 1 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления, имеющие нормативный характер.

Таким образом, совокупность указанных выше признаков и условий позволяет отграничить обязательные требования от иных правовых норм, которые могут быть установлены на муниципальном уровне.

<sup>5</sup> Методические рекомендации по систематической оценке эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий, включая отмену неэффективных и избыточных (Приложение к протоколу заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 31 марта 2017 г. № 19 (3)). URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/>

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_314764/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314764/)

<sup>4</sup> Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. М. : Юристъ, 2001.

Дискуссионным остается важный вопрос о характере связи уровня контроля и уровня публичной власти, который утверждает обязательные требования. Если говорить об уровне муниципального контроля, то открытыми остаются вопросы: может ли орган местного самоуправления в рамках муниципального контроля проверять обязательные требования, органами местного самоуправления не установленные? Может ли орган государственного контроля осуществлять контроль исполнения обязательных требований, установленных на муниципальном уровне? Данные вопросы преимущественно относятся к концепции муниципального контроля в целом, однако важны с точки зрения понимания природы обязательных требований, устанавливаемых на местном уровне.

Как отмечает Т.М. Бялкина, «объектом муниципального контроля, бесспорно, должны быть требования, установленные муниципальными правовыми актами по вопросам местного значения. В части осуществления проверок органами местного самоуправления требований, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, не все так однозначно. Во-первых, как уже было отмечено выше, виды контроля нельзя относить к вопросам местного значения. Во-вторых, многие вопросы, отнесенные Федеральным законом № 131-ФЗ к числу вопросов местного значения, фактически таковыми не являются, на это неоднократно обращалось внимание в научной литературе (например, участие в профилактике терроризма и экстремизма)<sup>7</sup>.

В целом разделяя указанное мнение, отметим, что практическая реализация данного подхода в условиях текущего уровня развития законодательства проблематична.

Два ключевых законодательных акта — Федеральный закон об обязательных требованиях и Федеральный закон о контроле — не устанавливают правила соотношения уровня вида контроля и уровня публичной власти (муниципальный уровень власти — обязательные требования, установленные органами местного самоуправления, — муниципальный контроль; региональный уровень власти — обязательные требования, установленные органами власти субъекта Российской Федерации, — региональный контроль и т.д.). Причина отказа законодателя от такого правила видится в проблемах определения компетенции местного самоуправления. В условиях сложившегося комплексного правового регулирования отдельных отраслей формирование концепции муниципального контроля, которая была бы основана на правиле, что органы местного самоуправления проверяют только те обязательные требования, которые утверждают, приведет к значительному снижению эффективности института контроля на муниципальном уровне (например, осуществление земельного контроля возможно только при комплексном применении норм Земельного кодекса Российской Федерации, пра-

вил землепользования и застройки муниципальных образований и т.д.). Это противоречило бы и основным закономерностям управленческой деятельности, и логике правового регулирования компетенции уровней публичной власти.

Таким образом, в текущих условиях законодателем была избрана концепция муниципального контроля, которая основана на достижении единых целей и задач контрольно-надзорной деятельности.

Помимо определения понятия обязательных требований, Федеральный закон об обязательных требованиях устанавливает:

- принципы установления и оценки применения обязательных требований;
- условия установления обязательных требований;
- порядок оценки проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования;
- порядок оценки применения обязательных требований;
- порядок применения экспериментальных правовых режимов;
- порядок официальных разъяснений обязательных требований.

Вместе с тем в соответствии с частью 5 статьи 22 Федерального закона об обязательных требованиях порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, определяется указанными нормативными правовыми актами на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом определенных настоящим Федеральным законом принципов установления и оценки применения обязательных требований.

Таким образом, важное значение для органов местного самоуправления приобретает необходимость соблюдения, в рамках местного нормотворчества, принципов установления и оценки применения обязательных требований, которые установлены статьями 4–9 Федерального закона об обязательных требованиях:

1. Принцип законности означает, что обязательные требования на муниципальном уровне устанавливаются исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, причинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей (далее — охраняемые законом ценности). Применение обязательных требований по аналогии не допускается. Кроме того, Федеральный закон требует, чтобы при установлении обязательных

<sup>7</sup> Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. М., 2019. С. 46.

требований были соблюдены требования к условиям установления обязательных требований.

2. Принцип обоснованности обязательных требований означает, что при установлении обязательных требований на муниципальном уровне должны быть выполнены следующие условия:

— наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований;

— возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей;

— обязательные требования должны соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере деятельности, развития национальной экономики и материально-технической базы;

— оценка наличия риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда (ущерба) и (или) иной информации применительно к отношениям, при регулировании которых предполагается установление обязательных требований;

— при установлении обязательных требований оцениваются наличие и эффективность применения альтернативных мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

3. Принцип правовой определенности и системности означает, что содержание обязательных требований должно быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом.

4. Принцип открытости и предсказуемости предполагает, что проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежат публичному обсуждению, а сроки вступления в силу муниципального нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, должны определяться исходя из сроков, необходимых органам власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями.

Обязательные требования должны быть доведены до сведения лиц, обязанных их соблюдать, путем опубликования нормативных правовых актов, устанавливающих указанные обязательные требования, с соблюдением соответствующей процедуры.

5. Принцип исполнимости обязательных требований означает, что при установлении обязательных

требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота.

Федеральный закон об обязательных требованиях не содержит норм, определяющих процедуры и механизмы, в соответствии с которыми указанные выше принципы должны быть учтены в правотворческом процессе муниципального образования, однако очевидно, что требования Федерального закона требуют уточнения (дополнения) порядка подготовки, принятия и обнародования (опубликования) муниципальных нормативных правовых актов, который утверждается органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статьей 15 Федерального закона об обязательных требованиях определен механизм обеспечения реализации механизма «регуляторной гильотины». Установлено, что Правительством Российской Федерации до 1 января 2021 года в соответствии с определенным им перечнем видов государственного контроля (надзора) обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Обращает на себя внимание, что «регуляторная гильотина» распространяется только на сферы, охраняемые государственным контролем (надзором) и не применяется в отношении муниципальных нормативных правовых актов и видов муниципального контроля.

Таким образом, принятый Федеральный закон об обязательных требованиях, имея целью обеспечить защиту прав бизнеса, снижение административного бремени при осуществлении предпринимательской деятельности, ввел институт обязательных требований, устанавливаемых муниципальными нормативными правовыми актами в сфере своего регулирования, распространив общие принципы их установления и оценки. Однако позволил органам местного самоуправления не применять организационно сложные и затратные по времени и ресурсами механизмы пересмотра обязательных требований, установленных ранее, что является обоснованным с учетом небольшой доли обязательных требований, установленных на местном уровне.

#### Литература

1. Муниципальный контроль: от реальной практики к идеальной модели / под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Москва, 2019. 300 с.
2. Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под редакцией М.Н. Марченко. Москва : Юристъ, 2001. 656 с.