

**Доклад ведущего специалиста-эксперта отдела правового обеспечения –
Скоян Юлии Владимировны**

**Основные положения Федерального закона "О государственном
контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"
от 31.07.2020 N 248-ФЗ**

Уважаемые участники публичных слушаний!

Как вам уже известно, 1 июля 2021 г. в силу вступил Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 248-ФЗ), а также ряд иных подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию его положений.

В целях минимизации ошибок при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сегодняшнем выступлении хотелось бы осветить основные изменения законодательства о государственном контроле (надзоре).

В новом Федеральном законе N 248-ФЗ акцент сделан не на привлечении к ответственности, а на предупреждении нарушений посредством применения надзорными органами широкого спектра инструментов, среди которых важное место отводится профилактике нарушений. Предусматривается приоритет проведения профилактических мероприятий над контрольными. В связи с чем эффективность государственного контроля должна оцениваться не по количеству применяемых штрафных санкций, а по количеству реально устраненных нарушений.

Стоит отметить, что в целом Закон № 248-ФЗ является продолжением реформы контрольно-надзорной деятельности и ориентирован на профилактику нарушений обязательных требований, снижение давления на бизнес.

Предусмотрено, что виды федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора) по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, виды муниципального контроля устанавливаются федеральными законами.

11.06.2021 подписан Федеральный закон № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вносящий соответствующие коррективы в смежные законодательные акты, а также в Закон № 248-ФЗ.

В частности, названным законом предусмотрено осуществление Росприроднадзором 8 отдельных видов контроля, это:

1. федеральный государственный экологический контроль (надзор)
2. федеральный государственный геологический контроль (надзор)
3. федеральный государственный земельный контроль (надзор)
4. федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания (на

особо охраняемых природных территориях федерального значения, которые не находятся под управлением федеральных государственных бюджетных учреждений)

5. федеральный государственный охотничий контроль (надзор) (на особо охраняемых природных территориях федерального значения и в границах их охранных зон, которые не находятся под управлением федеральных государственных бюджетных учреждений)

6. государственный контроль (надзор) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (на особо охраняемых природных территориях федерального значения и в границах их охранных зон, которые не находятся под управлением федеральных государственных бюджетных учреждений)

7. федеральный государственный лесной контроль (надзор) (на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения)

8. государственный контроль (надзор) в области обращения с животными.

Предмет указанных видов контроля установлен в соответствующих федеральных законах.

Новым законом установлен риск-ориентированный подход к осуществлению всех видов государственного контроля и надзора, т.е. метод организации и осуществления государственного надзора, при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю, определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

Среди кардинальных новшеств - расширение понятия контролируемых лиц, в их число включены 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.

К контролируемым лицам относятся и органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные и муниципальные органы в случае владения или пользования ими производственными объектами, являющимися объектами контроля.

Законом №248-ФЗ установлены новые участники государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Предусмотрена возможность привлечения к проверкам специалистов, обладающих специальными знаниями, без прохождения аттестации, как это предусмотрено для экспертов.

Законом №248-ФЗ вводится обязательное досудебное обжалование решений, действий, бездействия должностных лиц контрольных (надзорных) органов, определен порядок подачи жалоб, требования к их форме и порядок их рассмотрения.

Среди нововведений есть и вопросы, требующие принятия дополнительных мер со стороны контрольно-надзорных органов в части обеспечения своей деятельности.

В частности, предусматривается наличие у инспекторов усиленных электронных цифровых подписей для заполнения проверочных листов, подписания документов, связанных с проведением контрольно-надзорных

мероприятий, получение которых требует временных и финансовых затрат.

Закон № 248-ФЗ предусматривает введение новых информационных систем государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Единый реестр проверок становится подсистемой Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.

Названный реестр содержит информацию обо всех вводимых новых видах контрольных мероприятий, о проводимых контрольных действиях, о профилактических мероприятиях, решениях и действиях должностных лиц по результатам проведенных мероприятий, о поступивших жалобах контролируемых лиц.

Предусмотрено, что не допускается проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения не внесена в указанный реестр.

В новом Федеральном законе N 248-ФЗ профилактические мероприятия являются приоритетными перед другими формами осуществления государственного надзора. Закон устанавливает 7 видов профилактических мероприятий, которые контрольные органы могут проводить:

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

Виды профилактических мероприятий, которые проводятся при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, определяются положением о виде контроля.

Оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований контрольными (надзорными) органами может проводиться только посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Как и Закон № 294-ФЗ, новый закон различает как контрольные мероприятия, связанные с взаимодействием с контролируемым лицом, так и без такого взаимодействия.

К мероприятиям без взаимодействия с контролируемым лицом отнесены наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование.

При этом встречи, телефонные и иные переговоры между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запрос документов, иных материалов, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица Законом №248-ФЗ признаются взаимодействием с контролируемым лицом.

В число контрольных мероприятий, связанных с взаимодействием с контролируемым лицом, включены контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка.

Установлены единые основания для проведения контрольных (надзорных)

мероприятий и отдельные сроки для совершения каждого из них.

Как и прежде, одним из оснований проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия является требование прокурора, форма которого утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

Предусмотрена возможность приостановления срока проведения контрольного (надзорного) мероприятия в случае, если срок осуществления экспертиз и испытаний превышает срок проведения контрольного (надзорного) мероприятия, на срок осуществления экспертиз или испытаний.

Сроки проведения документарной и выездной проверок ограничены 10 рабочими днями.

Для каждого контрольного (надзорного) мероприятия установлен исчерпывающий перечень допустимых контрольных действий, при этом по результатам совершения каждого из них предусмотрено составление специальных протоколов процессуальных действий (осмотров, досмотров, опроса и пр.).

Новым законом также определены грубые нарушения законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, в том числе влекущие недействительность результатов контрольных (надзорных) мероприятий. Среди нововведений - совершение контрольно-надзорных действий, недопустимых для определенного мероприятия.

При этом установлено, что после признания недействительными результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований к его организации и осуществлению, повторное внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с органами прокуратуры вне зависимости от вида и основания для его проведения.

К решениям, принимаемым по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, относятся: предписание; меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), о запрете эксплуатации; меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности; меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований, предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; меры по обеспечению исполнения предписания вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством; выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведению иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Обращения (заявления) граждан и организаций, содержащие сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, принимаются контрольным (надзорным) органом к рассмотрению при подаче таких обращений (заявлений) граждан и организаций лично либо посредством единой системы идентификации и аутентификации (ч. 1 ст. 59 Закона № 248-ФЗ).

При подаче обращения посредством почтовой связи (электронной почты)

необходимо принимать меры по установлению личности гражданина и полномочий представителя организации посредством проведения видеосвязи с предъявлением гражданином своего паспорта, доверенности, иных документов, подтверждающих личность и полномочия.

В ч. 4, 5, 9 ст. 21 Закона №248-ФЗ определен порядок информирования контролируемых лиц о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

До 31.12.2023 информирование контролируемого лица о совершаемых должностными лицами надзорного органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений контролируемому лицу надзорным органом в соответствии со ст. 21 Закона №248-ФЗ могут 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. Надзорный орган в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляет контролируемому лицу указанные документы и (или) сведения (ч. 9 ст. 98 Закона № 248-ФЗ).

Следует обратить внимание, что не допускается проведение контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в едином реестре КНМ отсутствует (ч. 4 ст. 19 Закона №248-ФЗ).

В заключении хотелось бы обратить внимание, на порядок досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц.

Согласно части 1 статьи 40 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Закон № 248-ФЗ) жалоба подается контролируемым лицом в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и услуг, за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 статьи 40 Закона № 248-ФЗ, согласно которой жалоба, содержащая сведения и документы, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, подается контролируемым лицом в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган без использования единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг в порядке, установленном положением о виде контроля, с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Таким образом, подлежат рассмотрению жалобы, поступившие в подсистему «Досудебное обжалование» государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности» (далее -ГИС). В отношении жалоб, поступивших иными способами, заявителю указывается на необходимость соблюдения досудебного порядка подачи жалоб, их рассмотрение в порядке, предусмотренном Законом №248-ФЗ, не осуществляется.

Такие жалобы подлежат рассмотрению в порядке, утвержденном ФЗ от 02.03.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан РФ».