Приложение №1

к тематической встречи с представителями

предпринимательского сообщества по вопросу

нововведений Федерального закона №248

«О государственном контроле (надзоре)

и муниципальном контроле в Российской Федерации»

1. В главе 2 Федерального закона №248 раскрываются 8 принципов государственного надзора:

1) законности и обоснованности действий и решений надзорного органа и его должностных лиц;

2) стимулировании добросовестного соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований;

3) соразмерности вмешательства надзорного органа и его должностных лиц в деятельность контролируемых лиц;

4) охране прав и законных интересов, уважении достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц;

5) недопустимости злоупотребления правом как со стороны надзорного органа и его должностных лиц, так со стороны граждан и организаций;

6) сохранении должностными лицами надзорного органа информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;

7) открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного надзора;

8) оперативности и разумности при осуществлении государственного надзора.

В соответствии со статьей 15 Закона предметом государственного надзора являются оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, а также оценка исполнения предусмотренных федеральными законами решений надзорных органов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий (далее - надзорные мероприятия). При этом предмет надзора определяется федеральным законом о виде надзора, законом субъекта Российской Федерации о виде надзора.  
 В свою очередь, статьей 16 Закона определено, что объектами государственного надзора (далее – объекты надзора), являются:  
- деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействия);

- результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;

- здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.

Статьей 17 Закона установлено, что в целях информационного обеспечения государственного надзора, в том числе создается единый реестр надзорных мероприятий. В данном реестре согласно статье 19 настоящего закона, наряду с информацией о проводимых надзорными органами плановых и внеплановых проверках, также будут учитываться сведения о профилактических мероприятиях, принятых решениях и действиях должностных лиц при проведении указанных мероприятий.  
 В случае отсутствия в указанном едином реестре сведений о надзорном мероприятии либо отдельном надзорном действии на момент начала их проведения осуществление таких мероприятий, не допускается.  
 Статьей 21 Закона предусмотрено, что оформление документов при осуществлении государственного надзора надзорными органами, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению надзорных мероприятий, будет составляться в форме электронного документа и подписываться усиленной квалифицированной электронной подписью.  
 Таким образом, согласно положениям Закона к 2024 году документооборот между надзорными органами и контролируемыми лицами планируется перевести на электронную платформу с возможностью подписания электронного документа со стороны контролируемого лица простой электронной подписью.  
 При этом до 31 декабря 2023 года в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица надзорный орган вправе направлять документы и сведения контролируемому лицу, в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи.

2. Оценки рисков и управление ими.

Главой 5 определяется порядок регулирования системы оценки и управления рисками и результат их реализации. Раскрываются следующие основные понятия:  
- риск причинения вреда (ущерба);

- оценка риска причинения вреда (ущерба);

- управление риском причинения вреда (ущерба).

Согласно ст.22 государственный надзор будет осуществляться на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических и надзорных мероприятий, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.  
 В результате оценки рисков объекты государственного надзора разделяются на категории риска, при этом ст.23 установлена шкала категорий риска из 6 позиций:  
1) чрезвычайно высокий риск;

2) высокий риск;

3) значительный риск;

4) средний риск;

5) умеренный риск;

6) низкий риск.

В Положении о виде надзора должно быть предусмотрено не менее 3 категорий риска, с учетом наличия в обязательном порядке категории низкого риска.  
 С момента вступления в силу нового закона закрепленная в №294-ФЗ презумпция добросовестности юр.лиц, ИП перестает существовать. Сведения о добросовестности контролируемых лиц теперь будут оцениваться в соответствии с частью 7 статьи 23 нового закона, и учитываться надзорными органами при отнесении объектов надзора к категориям риска.  
3.Должностные обязанности.

В главе раскрываются обязанности должностных лиц надзорных органов, порядок их доступа к объектам для проведения надзорных мероприятий, ограничения, которые должны соблюдаться при проведении таких мероприятий.  
 Согласно ст.30 работа надзорных органов будет оцениваться на основе системы показателей результативности и эффективности, которая включает:  
- ключевые показатели видов надзора, отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий надзорный орган;  
- индикативные показатели видов надзора, применяемые для мониторинга надзорной деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

При этом установление ключевых показателей вида надзора, основанных на количестве проведенных профилактических и надзорных мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на контролируемых лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации, не допускается.

4. Новые участники государственного надзора.

В главе 7 Закона, представлены участники государственного надзора, коими являются:  
- контролируемые лица;

- свидетель;

- эксперт;

- экспертная организация;

- специалист.

В сравнении с №294-ФЗ в №248-ФЗ добавились свидетель и специалист. В качестве свидетеля на добровольной основе может выступать лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения при проведении надзорного мероприятия.  
 Специалист же, может быть привлечен надзорным органом при осуществлении государственного надзора для оказания содействия, в том числе при применении технических средств.

В соответствии со ст.39 №248-ФЗ с 2023 года судебное обжалование решений надзорного органа, действий (бездействия) его должностных лиц будет возможно только после их досудебного обжалования в электронном виде через единый портал госуслуг. Причем, согласно ст.42 №248-ФЗ отказ в рассмотрении жалобы надзорным органом исключает повторное обращение контролируемым лицом с жалобой по тому же предмету, а также не является результатом досудебного обжалования и не может служить основанием для судебного обжалования решений надзорного органа, действий (бездействия) его должностных лиц.

5. Профилактика мероприятий.

В главе 10 Раздел IV №248-ФЗ указаны виды и механизм осуществления профилактических мероприятий, которые могут проводиться надзорными органами, в рамках профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Согласно ст.45 №248-ФЗ к числу таких мероприятий отнесены:

- информирование,

- обобщение правоприменительной практики,

- меры стимулирования добросовестности,

- объявление предостережения,

- осуществление консультирования,

- самообследование,

- профилактический визит.

При этом положениями данной статьи предусмотрено, что профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.  
 Главой 11 №248-ФЗ предусмотрено использование контролируемыми лицами на добровольной основе негосударственных форм надзора и независимой оценки соблюдения обязательных требований, которые исключают проведение плановых и внеплановых надзорных мероприятий по соответствующему предмету надзора. В соответствии со ст.54,55 №248-ФЗ к таким формам отнесены:  
- подтверждение соблюдения обязательных требований независимыми организациями,  
- контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов.  
 Гарантией устранения рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям во всех перечисленных случаях является несение независимой организацией ответственности в случае причинения вреда (ущерба), что мотивирует ее к действенному осуществлению негосударственного надзора.

6. Новые виды надзорных мероприятий.

В главе 12 Закона к имеющимся надзорным мероприятиям, закрепленным в Федеральном законе №294-ФЗ, добавляются новые виды, такие как:  
- мониторинговая закупка,

- выборочный контроль,

- инспекционный визит и выездное обследование,

требования к проведению которым изложены в главе 13. У надзорного органа расширяется набор способов для оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований.

В отличие от существующей контрольной закупки, мониторинговая будет проводиться с целью последующего направления продукции, товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг на испытание, экспертизу, а также проведения исследования на предмет их соответствия обязательным требованиям к безопасности и качеству.  
 Выборочный контроль планируется проводить посредством отбора проб образцов продукции по месту их хранения и реализации контролируемыми лицами для подтверждения их соответствия обязательным требованиям к безопасности и качеству.  
 Инспекционный визит проводится путем взаимодействия на объекте надзора с конкретным контролируемым лицом (владельцем, пользователем) без предварительного его уведомления. При этом последние обязаны обеспечить беспрепятственный доступ инспектора в здания, сооружения, помещения.  
 В рамках выездного обследования проводится визуальная оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований по месту нахождения общедоступного объекта надзора без взаимодействия с контролируемым лицом и его информирования.

Следует выделить, что все новые способы осуществления надзора связаны с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением проверок, а некоторые из них проводятся без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Все виды надзорных мероприятий отличаются набором допустимых контрольно-надзорных действий, перечень которых установлен ст.65 №248-ФЗ (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент).

7. Недопустимые действия и дистанционный контроль.

Совершение надзорного действия, недопустимого для определенного надзорного мероприятия - грубое нарушение, которое ведет к недействительности надзорного мероприятия. А решения, принятые по результатам таких мероприятий, подлежат отмене надзорным органом, вышестоящим надзорным органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора.

В ст.91 №248-ФЗ перечислено 11 грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного надзора.

К числу важнейших ограничений следует отнести положение ст.73 №248-Ф, в которой установлено, что выездная проверка проводится в случаях, если не представляется возможным оценить соответствие обязательным требованиям без выезда на место.

Важными являются положения ст.96 №248-ФЗ, где говорится об осуществлении режима дистанционного государственного надзора. Предполагается использовать информационные технологии. При этом контролируемое лицо на добровольной основе по заявлению на условиях соглашения с надзорным органом предоставляет доступ к объекту удалено - это называемым мониторингом.  
 По существу речь идет о полноценной цифровизации государственного надзора, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность государственного надзора, а также существенным образом повышающей его прозрачность.

Таким образом, проанализировав изложенные в №248-ФЗ процессуальные основы, положения закона на практике:

- помогут более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, концентрируя их на наиболее проблемных участках, соотнося поводы для проведения надзорных мероприятий с их видом и интенсивностью;

- будут стимулировать добросовестное поведение контролируемых лиц;

- позволят уменьшить непосредственное взаимодействие контролируемых лиц и надзорных органов, повысит оперативность обмена информацией;

- позволят повысить эффективность и оперативность работы надзорных органов;

- снизят объем документооборота надзорных органов;

- предоставят надзорным органам дополнительные инструменты для оценки соблюдения обязательных требований;

- повысят эффективность надзорной деятельности в смежных видах контроля;

- будут способствовать повышению законности, прозрачности и эффективности надзорной деятельности, снижению количества споров при осуществлении контроля.

Президентом Российской Федерации 31 июля 2020 года был подписан новый Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».  
Закон разработан в целях устранения недостатков нынешнего правового регулирования государственного и муниципального контроля (далее – государственный надзор), заключающихся в недостаточности регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданном акценте на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для надзорных органов мероприятием.  
 Данным Законом устанавливаются гарантии защиты прав физических и юридических лиц, ИП и прочих организаций, не являющихся юридическими лицами.