

Д.С. АДАМОВ, зам. нач. отд. – нач. сектора; Е.В. КОЗЫРЕВ, нач. отд.; И.В. КОСТЕРИН, канд. техн. наук, нач. сектора, В.А. СОРОКИН, нач. сектора; Н.О. ЩЕГОЛЕВА, ст. науч. сотр. (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)

АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 31.07.2020 № 248-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В статье рассмотрены основные положения Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступает в силу с 1 июля 2021 года. Проанализированы изложенные в Федеральном законе процессуальные основы осуществления государственного и муниципального контроля, акцент которых сделан на профилактические мероприятия.

Ключевые слова: федеральный закон, государственный контроль, муниципальный контроль, надзорные органы, нарушения обязательных требований

Президентом Российской Федерации 31 июля 2020 г. подписан Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» (далее – Закон) [1].

Закон разработан в целях устранения недостатков действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее – государственный надзор), установленного, в том числе положениями Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2]. Несовершенство действующего законодательства Российской Федерации в рассматриваемой области заключается в недостаточности регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданном акценте на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов (далее – надзорные органы) мероприятием.

Данным Законом устанавливаются гарантии защиты прав физических лиц (граждан, индивидуальных предпринимателей и др.), юридических лиц, организаций, не являющихся юридическими лицами (далее – контролируемые лица).

В статье предлагается рассмотреть основные новеллы Закона, меняющие существующие правила и порядок осуществления государственного надзора.

Так, во второй главе Закона раскрываются принципы государственного надзора, которые заключаются в следующем:

- законности и обоснованности действий и решений надзорного органа и его должностных лиц;
- стимулировании добросовестного соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований;
- соразмерности вмешательства надзорного органа и его должностных лиц в деятельность контролируемых лиц;
- охране прав и законных интересов, уважении достоинства личности, дело-

вой репутации контролируемых лиц;

- недопустимости злоупотребления правом как со стороны надзорного органа и его должностных лиц, так со стороны граждан и организаций;
- сохранении должностными лицами надзорного органа информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;
- открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного надзора;
- оперативности и разумности при осуществлении государственного надзора.

В соответствии со ст. 15 Закона предметом государственного надзора является 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, ст. 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 (бездействие);
- 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.

Ст. 17 Закона предусмотрено информационное обеспечение государственного надзора, включающего создание в том числе единого реестра надзорных мероприятий. В данном реестре согласно ст. 19 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.

Ст. 21 Закона установлено, что оформление документов при осуществлении государственного надзора надзорными органами, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению надзорных мероприятий, будет составлять 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 г. 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.

Пятой главой Закона определен порядок правового регулирования системы оценки и управления рисками и результат их реализации, а также раскрыты следующие основные понятия:

- риск причинения вреда (ущерба);
- оценка риска причинения вреда (ущерба);
- управление риском причинения вреда (ущерба).

Согласно положениям ст. 22 Закона 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 Закона установлено максимально возможное количество категорий риска: чрезвычайно высокий риск, высокий риск, значительный риск, средний риск, умеренный риск, низкий риск.

Необходимо отметить, что в Положении о виде надзора должно быть предусмотрено не менее трех категорий риска, с учетом наличия в обязательном порядке категории низкого риска.

С момента вступления в силу Закона закрепленная в Федеральном законе [2] презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей перестает существовать. Сведения о добросовестности контролируемых лиц будут оцениваться в соответствии с ч. 7 ст. 23 Закона и учитываться надзорными органами при отнесении объектов надзора к категориям риска.

В гл. 6 Закона приведены обязанности должностных лиц надзорных органов, порядок их доступа к объектам надзора для проведения надзорных мероприятий, ограничения, которые должны соблюдаться при проведении таких мероприятий.

Согласно ст. 30 Закона работа надзорных органов будет оцениваться на основе системы показателей результативности и эффективности государственного надзора, 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 контроли-

руемых лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации, не допускается.

В гл. 7 Закона представлены участники государственного надзора:

- контролируемые лица;
- свидетель;
- эксперт;
- экспертная организация;
- специалист.

В сравнении с положениями Федерального закона [2] в Законе добавились такие лица как 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 Закона 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 государственных услуг. Причем согласно ст. 42 Закона 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. За исключением отдельных случаев, установленных этой статьей Закона.

В гл. 10 Закона отражены виды и механизм осуществления профилактических мероприятий, которые могут проводиться надзорными органами в рамках профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Согласно ст. 45 Закона 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 контролируруемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.

Гл. 11 Закона предусмотрено использование контролируруемыми 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 и 55 Закона 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 действительному осуществлению негосударственного надзора.

Двенадцатой главой Закона к имеющимся надзорным мероприятиям, закрепленным в Федеральном законе [2], добавляются новые виды, такие как мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит и выездное обследование, требования к проведению которых изложены в гл. 13. Следова-

тельно, у надзорного органа расширяется набор способов для оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований.

В отличие от существующей контрольной закупки, мониторинговая закупка 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 контролируруемыми 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 последний обязан 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 (далее – надзорные действия), перечень которых установлен ст. 65 Закона (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент).

Совершение надзорного действия, недопустимого для определенного надзорного мероприятия, является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного надзора, 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 Закона перечислено 11 грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного надзора.

К числу важнейших ограничений следует отнести положение ст. 73 Закона, в которой установлено, что выездная проверка проводится в случаях, если не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в находящихся в распоряжении надзорного органа или запрашиваемых документах и объяснениях контролируемого лица, оценить соответствие деятельности и действий (бездействия) контролируемого лица и (или) используемых им объектов надзора обязательным требованиям без выезда на место и совершения необходимых надзорных действий, предусмотренных в рамках иных видов надзорных мероприятий.

Не менее важными являются положения ст. 96 Закона, в которых говорится об осуществлении режима дистанционного государственного надзора посредством использования информационных технологий при участии на добровольной основе контролируемого лица по заявлению на условиях соглашения между

контролируемым лицом и надзорным органом – называемым мониторингом.

По существу речь идет о полноценной цифровизации государственного надзора, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность государственного надзора, а также существенным образом увеличивающей его прозрачность.

Таким образом, проанализировав изложенные в Законе процессуальные основы осуществления государственного надзора, необходимо отметить, что положения рассматриваемого Закона на практике:

- помогут надзорному органу более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, концентрируя их на наиболее проблемных участках, сопоставляя основания для проведения надзорных мероприятий с их видом и интенсивностью;
 - будут стимулировать добросовестное поведение контролируемых лиц;
 - позволят уменьшить непосредственное взаимодействие контролируемых лиц и надзорных органов, улучшат 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;
- будут способствовать повышению законности, прозрачности и эффективности надзорной деятельности, снижению количества споров при осуществлении контроля.

Список литературы

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 июля 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федер. Закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 дек. 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2008 г. (в ред. Федер. закона от 13.07.2020 г. № 194-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Материал поступил в редакцию 09.11.2020 г.

Адамов Дмитрий Сергеевич – заместитель начальника отдела – начальник сектора; **Козырев Евгений Вячеславович** – начальник отдела; **Костерин Игорь Владимирович** – кандидат технических наук, начальник сектора; **Сорокин Владимир Александрович** – начальник сектора; **Щеголева Наталья Олеговна** – старший научный сотрудник (Всероссийский ордена “Знак Почета” научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России), г. Балашиха, Московская область, Россия.

D.S. Adamov, E.V. Kozyrev, I.V. Kosterin, V.A. Sorokin, N.O. Schegoleva

ANALYSIS OF THE MAIN PROVISIONS OF THE FEDERAL LAW NO 248-FZ DATED 31.07.2020 “ON STATE CONTROL (SUPERVISION) AND MUNICIPAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION”

The article considers the main provisions of the Federal law No 248-FZ dated 31.07.2020 “On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation”, which comes into force on July 1, 2021. The article analyzes the procedural bases of state and municipal control expounded in the Law. The focus of these bases is on preventive measures.

Keywords: *federal law, state control, municipal control, supervisory authorities, violations of mandatory requirements*

Dmitry S. Adamov – Deputy Head of Department – Chief of Sector; **Evgeny V. Kozyrev** – Head of Department; **Igor V. Kosterin** – Candidate of Technical Sciences, Chief of Sector; **Vladimir A. Sorokin** – Chief of Sector; **Natalia O. Schegoleva** – Senior Researcher.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.