С 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"

07 июля 2021

Обращаем внимание, что с 01.07.2021 вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

Федеральным законом № 248-ФЗ урегулированы отношения, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Федеральный закон № 248-ФЗ призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.

Положения Федерального закона № 248-ФЗ предлагается распространить на отношения, связанные с организацией и осуществлением всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 2 Федерального закона № 248-ФЗ.

Правовое регулирование государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется данным Федеральным законом № 248-ФЗ, а в случаях и пределах, установленных Федеральным законом № 248-ФЗ, - также иными федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Предусматривается обязательность принятия положений о каждом виде государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Федеральным законом № 248-ФЗ предлагается разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Нормами Федерального закона № 248-ФЗ определяются контрольно-надзорные органы. Соответствующими полномочиями смогут наделяться федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, территориальные органы, территориальные, объектовые и иные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Предусматривается возможность осуществления в отдельных сферах деятельности государственного контроля (надзора) органами государственных внебюджетных фондов, государственными корпорациями, публично-правовыми компаниями. Кроме того, могут быть наделены полномочиями по осуществлению видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля государственные и муниципальные учреждения.

Устанавливается, что предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются оценка соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, а также оценка исполнения предусмотренных федеральными законами решений контрольно-надзорных органов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

В отдельной главе 2 Федерального закона № 248-ФЗ раскрываются принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля: законности, соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, охраны прав и законных интересов контролируемых лиц, недопустимости злоупотребления правом, уважения достоинства личности, деловой репутации организации, сохранения коммерческой и служебной тайны, недопустимости множественного государственного контроля (надзора), муниципального контроля, результативности, эффективности, объективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, оперативности и разумности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Особый акцент в Федеральном законе № 248-ФЗ сделан на стимулировании добросовестности контролируемых лиц и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Определяется, что при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, особенно в части проведения контрольно-надзорных мероприятий, должен осуществляться лишь в случае недостаточности и (или) неэффективности негосударственных форм обеспечения соблюдения обязательных требований.

Федеральным законом № 248-ФЗ закреплен широкий набор средств и механизмов проведения профилактической работы. К числу профилактических мероприятий отнесены: информирование, обобщение правоприменительной практики, выпуск руководств по соблюдению обязательных требований, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, осуществление консультирования, профилактическое сопровождение, самообследование, профилактический визит и иные мероприятия. При этом Федеральный закон № 248-ФЗ исходит из того, что участие в профилактических мероприятиях - это право, а не обязанность контролируемых лиц. Профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.

Федеральным законом № 248-ФЗ определяется возможность объявления предостережения при наличии сведений о готовящихся нарушениях, о признаках возможных нарушений либо о непосредственных нарушениях обязательных требований. Такая профилактическая мера, заменяющая проведение внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, применяется лишь в отношении негрубых нарушений и дает контролируемому лицу возможность оперативно исправить их и избежать возможных неблагоприятных последствий.

В остальных случаях проведение профилактических мероприятий, уменьшающих риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, посредством механизма отнесения объекта контроля к более низким категориям риска влечет снижение периодичности и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий.

Дополнительным механизмом, обеспечивающим перевод контрольно-надзорной деятельности в формат стимулирования добросовестного поведения контролируемых лиц, является добровольное использование негосударственных форм контроля и независимой оценки соблюдения обязательных требований, которые исключают проведение плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по соответствующему предмету контроля. К таким формам Федеральным законом № 248-ФЗ отнесены подтверждение соблюдения обязательных требований независимыми организациями, контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов, а также страхование рисков причинения вреда (ущерба). 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 контроля.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается детальная процедура проведения контрольно-надзорных мероприятий, направленных на оценку соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, а также исполнение предписаний и иных решений контрольно-надзорных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки.

В основу регулирования контрольно-надзорных мероприятий положены принципы соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц, управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также принцип недопустимости множественного контроля с целью оценки соблюдения одних и тех же обязательных требований несколькими контрольно-надзорными органами в отношении одного и того же контролируемого лица.

Регулирование контрольно-надзорной деятельности, предусмотренное Федеральным законом № 248-ФЗ, основано на подходе, согласно которому цели государственного контроля (надзора), муниципального контроля должны достигаться преимущественно при помощи более мягких и менее затратных методов, не предполагающих непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом. Соответственно, Федеральный закон № 248-ФЗ предполагает отказ от использования проверок как основного инструмента контроля, перенос акцентов на иные контрольно-надзорные мероприятия.

Для этого Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается широкий перечень новых контрольно-надзорных мероприятий, помимо выездной и документарной проверки, к которым отнесены выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд. Таким образом, у контрольно-надзорного органа расширяется набор способов оценки соблюдения обязательных требований. При этом все новые способы осуществления контроля связаны с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением проверок, а некоторые из них проводятся без взаимодействия с контролируемыми лицами с использованием средств дистанционного автоматизированного контроля.

В свою очередь, контрольно-надзорный орган сможет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, концентрируя их на наиболее проблемных участках, соотнося поводы для проведения контрольно-надзорных мероприятий с их видом и интенсивностью. Расширение перечня контрольно-надзорных мероприятий позволит контрольно-надзорному органу более гибко и эффективно решать задачи контроля.

К механизмам уменьшения интенсивности контрольно-надзорной деятельности также отнесен один из специальных режимов контрольно-надзорной деятельности - мониторинг сведений об объектах контроля с дистанционным использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, иных средств сбора или фиксации информации и (или) автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных. Контролируемые лица, находящиеся в режиме мониторинга, освобождаются от плановых контрольно-надзорных мероприятий в отношении обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга.

Федеральным законом № 248-ФЗ установлено, что выбранное инспектором контрольно-надзорное мероприятие должно быть соразмерно вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям. Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны ограничиваться только теми контрольно-надзорными мероприятиями и контрольно-надзорными действиями, которые достаточны для обеспечения соблюдения обязательных требований. При этом наиболее серьезные и затратные по процедуре и последствиям для контролируемого лица мероприятия (выездная проверка) должны проводиться по согласованию с прокуратурой.

Базовым механизмом, обеспечивающим реализацию данных подходов, является использование системы управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Согласно Федеральному закону № 248-ФЗ, выбор профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты должны определяться на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (при плановом контроле - категорией риска, при внеплановом - выявлением индикатора риска).

Федеральным законом № 248-ФЗ определяются основные понятия и порядок правового регулирования систем управления рисками, а также результаты их реализации. В результате оценки рисков объекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля разделяются на категории риска, при этом максимально возможная шкала категорий риска включает шесть позиций.

При отнесении объектов контроля к категориям риска контрольно-надзорные органы будут учитывать степень тяжести, масштаб и устранимость негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований, а также вероятность их наступления. Также должны учитываться сведения о добросовестности контролируемого лица при соблюдении обязательных требований (критерии добросовестности), что позволяет стимулировать контролируемых лиц к инициативному проведению профилактических мероприятий, поскольку это способно напрямую повлиять на уменьшение количества и интенсивности применяемых к ним контрольно-надзорных мероприятий.

В рамках новой модели риск-ориентированный подход должен пронизывать всю систему государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а не только влиять на частоту проведения плановых проверок, как было на практике ранее. Использование системы управления рисками при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля позволит контрольно-надзорным органам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу охраняемым законом ценностям.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается ряд формальных ограничений на использование выездных проверок и иных контрольно-надзорных мероприятий. Прежде всего, плановые контрольно-надзорные мероприятия не проводятся в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска причинения вреда (ущерба).

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

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается детальное регулирование процедуры государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Предполагается, что развернутая система контрольно-надзорных мероприятий и контрольно-надзорных действий позволит ввести единые подходы к их использованию для всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Специфика отдельных видов государственного контроля и надзора, традиционные названия отдельных мероприятий и действий могут быть учтены в положениях о видах контроля. Детальное регулирование процедуры контрольно-надзорного производства, осуществления отдельных контрольно-надзорных мероприятий и совершаемых в их рамках контрольно-надзорных действий, порядка сбора доказательств будет способствовать повышению законности, прозрачности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, снижению количества споров при осуществлении контроля.

В Федеральном законе № 248-ФЗ раскрываются обязанности должностных лиц контрольно-надзорных органов, порядок их доступа к объектам контроля для проведения контрольно-надзорных мероприятий, ограничения, которые должны соблюдаться при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ контрольно-надзорным органам предоставлена возможность организации совместных (межведомственных) мероприятий государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Специальная глава 8 Федерального закона № 248-ФЗ посвящена обеспечению гарантий и защите прав контролируемых лиц. Установлены права граждан и организаций, их представителей при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Урегулирован порядок возмещения вреда, причиненного при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматриваются меры, направленные на реализацию гражданами и организациями права на досудебное обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц контрольно-надзорных органов при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Важной гарантией соблюдения прав граждан и организаций являются положения Федерального закона № 248-ФЗ о возможности признания результатов контрольно-надзорных мероприятий недействительными в случае грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, перечень которых зафиксирован в Федеральном закон № 248-ФЗ.

При этом в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ после признания недействительными результатов контрольно-надзорного мероприятия повторное внеплановое контрольно-надзорное мероприятие в отношении данного контролируемого лица может быть проведено только по согласованию с прокуратурой, вне зависимости от вида контрольно-надзорного мероприятия и основания для его проведения.

Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается прямой запрет на установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности.

Важным новшеством Федерального закона № 248-ФЗ являются положения об использовании информационных технологий при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Фактически речь идет о полноценной цифровизации государственного контроля (надзора), муниципального контроля, снижающей издержки граждан и организаций, повышающей эффективность государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также кардинальном образом повышающей его прозрачность.

Все сведения как о действиях контролеров, так и о соблюдении обязательных требований контролируемыми лицами, должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени.

Расширение инструментов взаимодействия контролируемых лиц и контрольно-надзорных органов через информационные ресурсы, создаваемые контрольно-надзорными органами в обязательном порядке, позволит уменьшить непосредственное взаимодействие контролируемых лиц и контрольно-надзорных органов, повысит оперативность обмена информацией.

Создание системы объединенных общей целью информационных ресурсов государственного контроля (надзора), муниципального контроля также позволит повысить эффективность и оперативность работы контрольно-надзорных органов. В частности, внедрение подходов, обеспечивающих осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля в электронном виде, снизит объем документооборота контрольно-надзорных органов, а также предоставит им дополнительные инструменты для оценки соблюдения обязательных требований, мониторинга контролируемой среды, оценки рисков, аналитической работы, что позволит расширить возможности применения в рамках контрольно-надзорной деятельности фото-, видеофиксации, в том числе в удаленном режиме. Кроме того, закрепление принципов регулирования электронного межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля повысит эффективность контрольно-надзорной деятельности в смежных видах контроля.