**АНКЕТА**

**по проекту федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект)[[1]](#footnote-1)**

**Какое влияние на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации может оказать предлагаемое регулирование?**

**Повлияет ли принятие проекта НПА на расходные обязательства субъектов Российской Федерации?**

Статьями 5, 6 законопроекта расширяются установленные статьями 5, 6 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), и органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль.

Их реализация может оказать влияние на рост расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

**Является ли предлагаемое регулирование оптимальным способом решения проблемы?**

Согласно пояснительной записке, законопроект направлен на урегулирование отношений, связанных с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Законопроект принимается взамен признаваемого утратившим силу Федерального закона № 294-ФЗ.

Законопроектом, в том числе предусматривается:

* изменение перечня исключений требований, оценка которых не может являться предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
* развитие установленного в статье 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ риск-ориентированного подхода и использование ключевых показателей видов контроля, отражающих уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, в системе показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
* установление новых видов контрольно-надзорных мероприятий (например, выездное обследование, рейд, мониторинговая закупка, выборочный контроль);
* дифференциация установленных в статье 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ требований к профилактике нарушений, и установление новых видов профилактических мероприятий (например, выдача рекомендаций, профилактический визит, профилактическое сопровождение);
* ведение реестра видов надзора и единого реестре контрольно-надзорных мероприятий (взамен установленному в статье 13.3 Федерального закона № 294-ФЗ единого реестра проверок);
* установление возможности подачи документов и сведений в электронном виде через личный кабинет контролируемого лица.

Комплексное реформирование контрольно-надзорной деятельности невозможно без принятия соответствующего федерального закона.

Кроме того, его подготовка предусмотрена пунктом 1 Плана мероприятий по реализации механизма «регуляторная гильотина», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29.05.2019 № 4714п-П36.

В этой связи предлагаемое регулирование является оптимальным способом решения проблемы.

**Какие риски и негативные последствия могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования?**

1. Согласно пункту 3 статьи 9 законопроекта убытки, понесенные контролируемым лицом в результате неправомерного решения контрольно-надзорного органа или неправомерного действия должностного лица контрольно-надзорного органа при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, подлежат возмещению. При этом порядок такого возмещения не раскрывается.

Предлагается предусмотреть в данном пункте отсылку к порядку возмещения убытков, установленному в пункте 7 статьи 74 законопроекта, либо по аналогии с ним.

1. Статьей 13 законопроекта устанавливаются требования к сохранению коммерческой и служебной тайны. Поддерживая устанавливаемые данной статьей требования, полагаю необходимым отметить следующее.

На практике контрольно-надзорные органы на регулярной основе запрашивают предоставление копий документов, включая договора с контрагентами и накладные, содержащие коммерческую тайну. При этом в запросах может содержаться просьба направить такие документы по электронной почте с досылкой оригинала.

В целях пресечения данной практики предлагается дополнить статью 13 законопроекта положениями о запрете требовать предоставления по незащищенным каналам связи документов, которые в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» содержат информацию, составляющую коммерческую тайну, что требует соблюдения установленного режима обращения с такой информацией, либо предусмотреть соответствующие положения в статье 46 законопроекта, устанавливающей запреты для инспектора.

1. Пунктом 2 статьи 19 законопроекта предлагается установить, что юридическую силу обязательных требований имеют условия, ограничения, запреты и обязанности, предусмотренные документами, не являющимися нормативными правовыми актами (в частности, документами по стандартизации, локальными актами организаций), если обязанность контролируемых лиц соблюдать положения указанных документов предусмотрена федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Нарушением обязательных требований признается неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательных требований, причиняющее вред (ущерб) или создающее угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

При этом неясно, как собираются обеспечивать ознакомление проверяемых лиц с «обязательными требованиями» таких документов, не находящихся в свободном доступе.

Данные положения законопроекта подлежат исключению, как несоответствующие пункту 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Отдельно необходимо отметить внутренне несоответствие в положениях законопроекта, не предусматривающих обязанность контрольно-надзорного органа размещать и поддерживать в актуальном состоянии на своем официальном сайте в сети «Интернет» тексты таких ненормативных правовых документов с «обязательными требованиями» (обязанность их размещать отсутствует в пункте 3 статьи 57 законопроекта).

Таким образом, контролируемые лица лишены какой-либо объективной возможности к ознакомлению с требованиями, вменяемыми им в качестве обязательных.

1. В соответствии с пунктом 4 статьи 19 законопроекта предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля не может являться оценка соблюдения обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти (далее – НПА), вступивших в силу до 01.01.2021.

Данное требование устанавливается в развитие «регуляторной гильотины» в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 27.02.2019 № Пр-294, предусматривающем отмену с 01.01.2021 всех НПА, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

Вместе с тем, указанным поручением не предусматривается отмена всех НПА, принятых до 01.01.2021 (исключения устанавливаются для НПА, содержащих уже актуализированные требования, разработанные с учётом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития). Кроме того, пересмотр всех НПА объективно не может произойти одномоментно.

В настоящее время в рамках совершенствования нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 30.01.2019 № ДМ-П36-608 предусмотрено формирование системы актуализированных обязательных требований, а также прекращение действия устаревших НПА, подготовлены дорожные карты по реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах государственного контроля (надзора) и перечни НПА, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю и при осуществлении государственного надзора.

Предлагаемое законопроектом единовременное исключение требований всех НПА, вступивших в силу до 01.01.2021, из предмета государственного контроля (надзора), муниципального контроля, создаст коллапс в работе контрольно-надзорных органов и будет способствовать росту числа нарушений обязательных требований.

В целях недопущения указанных негативных последствий подпункт 3 пункта 4 статьи 19 законопроекта предлагается изложить в следующей редакции:

*«обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), вступивших в силу до 27.02.2019 и не содержащих актуализированные требования, разработанные с учётом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах».*

Такая формулировка соответствует поручению Президента Российской Федерации от  27.02.2019 № Пр-294 и минимизирует вероятность исключения из предмета государственного контроля (надзора), муниципального контроля требований НПА, уже актуализированных в рамках «регуляторной гильотины».

1. Пунктом 2 статьи 34 законопроекта предусматривается возможность наделения государственных внебюджетных фондов, организаций полномочиями по осуществлению видов государственного контроля (надзора), за исключением контрольно-надзорных мероприятий: инспекционного визита и проверки.

Положения данной статьи законопроекта противоречат требованиям части 3 статьи  15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещающего на общих основаниях наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления.

Кроме того, в перечне устанавливаемых пунктом 2 статьи 34 законопроекта исключений контрольно-надзорных мероприятий отсутствует рейд. Таким образом, государственные казенные и бюджетные учреждения смогут проводить рейды, которые в соответствии с пунктом 5 статьи 89 законопроекта проводятся в соответствии с приказом (распоряжением) контрольно-надзорного органа. Также, исходя из требований пункта 7 статьи 35 и пункта 2 статьи 46 законопроекта, работники таких организаций, наделенные статусом инспектора, должны будут проводить контрольно-надзорные мероприятия, совершать контрольно-надзорные действия, только предусмотренные приказом руководителя (заместителя руководителя) контрольно-надзорного органа, которому они напрямую не подчиняются.

В целях недопущения коллизии правовых норм и гармонизации положений законопроекта предлагается исключить из его текста статью 34 и внести соответствующие изменения в иные положения законопроекта в части исключения возможности наделения организаций полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля либо внести соответствующие изменения в часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и предусмотреть невозможность делегирования полномочий по проведению контрольно-надзорных мероприятий для рейдов.

1. Предлагается привести положения пункта 3 статьи 50 законопроекта, устанавливающие особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) контрольно-надзорных органов, их должностных лиц, в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому запрещается направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Либо изложить их по аналогии с положениями статьи 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы.

Положения пункта 3 статьи 50 законопроекта также не соотносятся с положениями пункта 1 статьи 53 законопроекта, согласно которым жалоба подлежит рассмотрению уполномоченным органом.

1. Порядок разработки и утверждения программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) должен предусматривать ее независимую экспертизу общественными объединениями контролируемых лиц (пункт 5 статьи 55 законопроекта). При этом в иных положениях законопроекта понятие, состав и порядок образования таких объединений не раскрывается.

Предлагается дать определение данного понятия либо предусмотреть отсылку к положениям Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

1. Пунктом 4 статьи 69 законопроекта предусматривается обязанность саморегулируемой организации нести ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации о саморегулируемых организациях за причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям ее членами.

Исходя из положений пункта 3 статьи 123.8. Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктов 12-13 статьи 13 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О  саморегулируемых организациях», такого рода ответственность саморегулируемой организации по обязательствам своих членов должна быть закреплена только федеральными законами, реализуется в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации и связана с обязательствами, возникшим в результате причинения членом саморегулируемой организации вреда вследствие недостатков произведенных им товаров (работ, услуг).

В этой связи формулировка пункта 4 статьи 69 законопроекта требует изменения в части установления отсылки к требованиям, предусмотренным только федеральными законами, и реализации ответственности в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации.

1. Согласно пункту 2 статьи 133 законопроекта должностным лицом контрольно-надзорного органа, вынесшим решение, рассматриваются вопрос о прекращении исполнения такого решения по ходатайству контролируемого лица или по представлению инспектора, осуществляющего контроль за исполнением решения.

Таким образом, решение о прекращении исполнения решения может быть принято по результатам достигнутых договоренностей между инспектором и проверенным им лицом.

Исходя из положений пункта 2 статьи 1 Федерального закона от 17.07.2009 №  172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и подпунктом «б» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, злоупотребление правом заявителя государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) являются коррупциогенными факторами.

Предлагается исключить решение о прекращении исполнения решения из перечня рассматриваемых должностным лицом контрольно-надзорного органа вопросов, закрепив полномочие по принятию такого решения за руководителем (заместителем руководителя) контрольно-надзорного органа.

1. В соответствии с пунктами 13-14 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию о проведении плановой проверки ее членов, а также сообщить о выявленных нарушениях.

По аналогии с данными положениями предлагается дополнить пункт 1 статьи 36 «обязанности инспектора» и(или) статью 73 законопроекта «информирование контролируемых лиц при осуществлении контрольно-надзорного производства» положениями об обязанности контрольно-надзорного органа уведомлять саморегулируемую организацию о начале и результатах проверки ее членов.

**Какие выгоды и преимущества могут возникнуть в случае принятия предлагаемого регулирования?**

Законопроектом декларируется стимулирование добросовестности контролируемых лиц. Статьей 50 законопроекта предусматриваются меры стимулирования контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований и раскрывается содержание критериев добросовестности. Пунктом 4 статьи 31 законопроекта также устанавливается, что степень снижения либо повышения в результате применения критериев добросовестности категории риска причинения вреда (ущерба) определяются положением о виде государственного контроля (надзора).

В настоящее время применение риск-ориентированного подхода, исходя из категории риска либо класса (категории) опасности, предусмотрено статьей 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 01.03.2018 № 213 «Об утверждении критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экономическую деятельность, к категориям риска при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации». В частности, пунктом 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации предусмотрена возможность снижение риска для деятельности хозяйствующих субъектов категорий среднего и умеренного риска при выполнении ими определенных условий.

В целях стимулирования добросовестности контролируемых лиц предлагается предусмотреть в статье 50 законопроекта возможность снижения категории риска для объектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля средней и умеренной категорий риска при условии соблюдения ими в течение отчетного периода установленных в пункте 3 статьи 60 критериев добросовестности.

Это позволит на законодательном уровне закрепить декларируемое в статье 8 законопроекта стимулирование добросовестности до его установления в положении о виде государственного контроля (надзора).

**Существуют ли альтернативные (менее затратные и (или) более эффективные) способы решения проблемы?**

**Ваше общее мнение по предлагаемому регулированию?**

**Оставьте своё мнение и/или прикрепите файл с предложениями.**

1. Устанавливаемый пунктом 2 статьи 2 законопроекта перечень отношениям, в отношении которых не применяются его положения не соотносится с Перечнем видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности», утвержденным протоколом заседания проектного комитета от 24.04.2018 № 3.

Также с учетом существенного расширения перечня исключений по отношению к установленному пунктом 3 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ становится неясно, в отношении каких именно правоотношений, связанных с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля вообще планируется применять требования законопроекта.

Просьба к разработчику дать пояснение по примерам подпадающих под устанавливаемое законопроектом регулирование отношений и(или) сообщить относятся ли к устанавливаемому законопроектом регулированию проведение контроля (надзора) в сфере транспорта. Контрольно-надзорные мероприятия, проводимые в соответствии с федеральными законами, регулирующими организацию и осуществление отдельных видов федерального государственного транспортного надзора отнесены пунктом 7 статьи 2 законопроекта к перечню исключений.

1. Согласно пункту 3 пункта 3 Перечня федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» принятие законопроекта потребует внесения изменений в административные регламенты осуществления федерального государственного контроля (надзора).

При этом внесение изменений в Правила разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373, указанным Перечне не предусмотрено.

В свою очередь, указанными Правилами в настоящее время не предусмотрен предлагаемый пунктом 5 статьи 3 законопроекта порядок проведения профилактических мероприятий.

Отмечаю, что предлагаемое законопроектом комплексное изменение подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий, также потребует изменения структуры административных регламентов, определенной указанными Правилами, в особенности в части требований к порядку осуществления государственного контроля (надзора), а также состава, последовательности и сроков выполнения административных процедур (действий).

1. Согласно финансово-экономическое обоснованию реализация законопроекта не потребует дополнительных расходов федерального бюджета.

При этом отдельными положениями законопроекта закрепляются полномочия за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (например, пункт 6 статьи 24, пункт 5 статьи 26, пункт 11 статьи 58, пункт 4 статьи 75 законопроекта).

В настоящее время данная функция не закреплена ни за одним федеральным министерством.

Соответственно, реализация данных положений законопроекта потребует создание нового федерального органа исполнительной власти либо увеличение финансирования реализации функциональных обязанностей одного из существующих.

Также дополнительным расходам бюджета будет способствовать реализация положений законопроекта по возмещению расходов свидетелям, специалистам, экспертам, экспертным организациям, которым возмещаются расходы, понесенные ими в связи с участием в контрольно-надзорных мероприятиях, расходов, связанных с ведением реестра видов федерального контроля (надзора), регионального контроля (надзора), муниципального контроля и единого реестра контрольно-надзорных мероприятий.

1. <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91298> [↑](#footnote-ref-1)