Документ предоставлен [КонсультантПлюс](https://www.consultant.ru)

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ:

ЗАЩИТА ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

ВЫПУСК 5

М.В. ВОЩИНСКИЙ

Вощинский М.В., адвокат Коллегии адвокатов города Москвы "Барщевский и Партнеры", кандидат юридических наук.

Предисловие

Вопрос, вынесенный в заглавие этой книги, без сомнения, волнует каждого предпринимателя, руководителя организации. И это понятно - любая проверка отвлекает силы от текущих дел, от реализации намеченных планов и проектов.

Но рискну предположить, что даже не это главное - пугает неизвестность. Чего ждать от этих так некстати появившихся проверяющих: штрафа, приостановления деятельности предприятия, возбуждения уголовного дела?!

И как себя вести с ними - "гордо и независимо" или "услужливо и подобострастно"? Пытаться им противодействовать или, наоборот, выразить готовность к сотрудничеству?

На эти и некоторые другие вопросы и призвана ответить эта книга. Конечно же, с учетом объема издания вы не найдете здесь исчерпывающих ответов на все вопросы, но книга поможет вам, как говорится, "сориентироваться в ситуации" и при необходимости обратиться для более подробных консультаций к квалифицированному адвокату.

Автор книги более 20 лет проработал в прокуратуре г. Москвы и в Генеральной прокуратуре РФ, в связи с чем "изнутри" знает работу надзорных и контролирующих органов. В настоящее время является практикующим адвокатом.

**При подготовке работы использовалась справочно-правовая система "КонсультантПлюс".**

Указатель сокращений

|  |
| --- |
| Нормативные правовые акты и законопроекты |
| АПК РФ | Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации |
| ГК РФ | Гражданский кодекс Российской Федерации |
| КоАП РФ | Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях |
| УПК РФ | Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации |
| Закон о защите прав при осуществлении контроля | Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" |
| Закон о прокуратуре | Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" |
| Правила организации и проведения контрольной закупки | Правила организации и проведения контрольной закупки при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора), утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21.11.2018 N 1398 |
| Правила отнесения деятельности к определенной категории риска | Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 |
| Приказ Генпрокуратуры России о реализации Закона о защите прав при осуществлении контроля | Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 N 93 "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" |
| Законопроект о государственном и муниципальном контроле | проект Федерального закона N 850621-7 "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" |
| Законопроект об обязательных требованиях | проект Федерального закона N 851072-7 "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" |
| Органы и организации |
| Генпрокуратура России | Генеральная прокуратура Российской Федерации |
| МВД России | Министерство внутренних дел Российской Федерации |
| Минсельхоз России | Министерство сельского хозяйства Российской Федерации |
| Минтранс России | Министерство транспорта Российской Федерации |
| Минэкономразвития России | Министерство экономического развития Российской Федерации |
| МЧС России | Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий |
| Росалкогольрегулирование | Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка |
| Росздравнадзор | Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения |
| Роспотребнадзор | Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека |
| Росприроднадзор | Федеральная служба по надзору в сфере природопользования |
| Росреестр | Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии |
| Россельхознадзор | Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору |
| ФНС России | Федеральная налоговая служба |
| ФСБ России | Федеральная служба безопасности Российской Федерации |
| Прочие сокращения |
| ИНН | идентификационный номер налогоплательщика |
| ОБХСС | отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией |
| ОБЭП | отдел по борьбе с экономическими преступлениями |
| ООО | общество с ограниченной ответственностью |
| ОЭБиПК | отдел экономической безопасности и противодействия коррупции |

Глава 1. МАЯТНИК ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Мешают ли развитию предпринимательства проверки, проводимые многочисленными контрольно-надзорными органами?

Не сомневаюсь, что подавляющее большинство бизнесменов, руководителей коммерческих структур ответят на этот вопрос утвердительно.

Но как решить эту проблему? Отменить все проверки в принципе, сократить количество государственных структур, их проводящих? Ввести более жесткую регламентацию, провести переаттестацию сотрудников соответствующих служб?

Работа в этом направлении идет постоянно. На заседании Правительства РФ 28 ноября 2019 г. обсуждались законопроекты об обязательных требованиях, так называемой регуляторной гильотине, и о государственном и муниципальном контроле.

В первом из них (законопроект об обязательных требованиях) речь идет об отмене до 2021 года большей части из действующих на сегодняшний день более 2 млн правил, содержащих обязательные требования, многие из которых существуют еще с советских времен и морально, технологически устарели.

Во втором (законопроект о государственном и муниципальном контроле) предлагается разделить все предприятия по категориям риска, оптимизировать перечень контрольных и надзорных мероприятий, установить унифицированные для всех государственных органов процессуальные правила проведения проверок <1>.

--------------------------------

<1> См.: Стенограмма заседания Правительства РФ от 28 ноября 2019 г. // URL: http://government.ru/meetings/38460/stenograms.

На момент написания данной книги проекты этих законов находятся на рассмотрении Государственной Думы.

Как мы видим, российская власть понимает существующую проблему и стремится к ее разрешению. Но необходимо учитывать и другое: проведение проверок деятельности юридических лиц - не прихоть государства, а объективная необходимость, потому что надеяться исключительно на законопослушание и ответственность самих предпринимателей можно далеко не всегда, что подтверждается происходящими в нашей стране резонансными происшествиями, связанными с неисполнением элементарных требований безопасности.

Государство постоянно пытается найти выход из этого противоречия, в связи с чем и возник "маятник законодательства". Права контролирующих органов то существенно ограничиваются в целях создания комфортных условий для бизнеса, то вновь расширяются в интересах обеспечения безопасности граждан.

На языке конституционного права такое положение именуется "баланс конституционно значимых ценностей", на необходимость соблюдения которого в сфере государственного контроля указал Конституционный Суд РФ.

В частности, в Постановлении от 18.07.2008 N 10-П "По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова" Конституционный Суд РФ отметил следующее:

"...в Российской Федерации должны создаваться максимально благоприятные условия для функционирования экономической системы в целом, что предполагает необходимость стимулирования свободной, основанной на принципах самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей как основных субъектов рыночной экономики и принятия специальных мер, направленных на защиту их прав и законных интересов при осуществлении государственного регулирования экономики и тем самым - на достижение конституционной цели оптимизации вмешательства государства в регулирование экономических отношений. <...> Вместе с тем в силу конституционного принципа справедливости... свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, и гарантируемая им защита должны быть уравновешены обращенным к этим лицам требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность".

Данное теоретическое отступление мы сделали для того, чтобы читатель мог лучше понять логику основного нормативного акта в рассматриваемой сфере, каковым является Закон о защите прав при осуществлении контроля.

В момент принятия данный Закон максимально гарантировал права предпринимателей, затем в него вносились изменения и дополнения, которые выводили из-под действия закона отдельные виды контроля, устанавливали особенности проведения тех или иных проверочных мероприятий.

Так, например, в июле 2011 года ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля была дополнена ч. 3.1, согласно которой на 16 (в настоящее время - 25) видов контрольных мероприятий не распространяется действие норм названного Закона.

Всего с момента принятия изменения в данный Закон вносились более 70 раз, тем не менее он по-прежнему отвечает своему названию и содержит нормы, регулирующие периодичность и порядок проведения проверочных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей государственными органами и органами местного самоуправления.

В то же время для его правильного понимания необходимо учитывать, какие именно проверочные мероприятия и в какой сфере осуществляются. От этого зависит, применимы ли гарантии, установленные в Законе о защите прав при осуществлении контроля, в полном объеме, частично либо не применимы вообще.

Представим себе ситуацию. На фирму пришли с проверкой сотрудники ОЭБиПК (прежнее название структуры ОБЭП - наследник советского ОБХСС). Директор лихорадочно открывает в поисковой системе Закон о защите прав при осуществлении контроля и пытается выставить ОБЭПовцев за дверь, мотивируя свои действия тем, что в плане проверок его организация не значится.

Нетрудно себе представить, какие последствия могут иметь такие действия с учетом того, что согласно п. 2 ч. 3 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля положения этого Закона не применяются при проведении оперативно-разыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия.

Поэтому рекомендуем полностью ознакомиться с данной книгой, с тем чтобы иметь представление об основных положениях Закона о защите прав при осуществлении контроля, а не руководствоваться отдельными "цитатами" из него.

Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) И ЕГО ВИДЫ

1. Понятие государственного контроля. Соотношение понятий

государственного контроля и надзора

Понятие **государственного контроля (надзора)** содержится в п. 1 ст. 2 Закона о защите прав при осуществлении контроля - это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями.

Государственный контроль (надзор) осуществляется посредством:

- организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

- мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

- организации и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

- принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Отметим, что применительно к Закону о защите прав при осуществлении контроля понятия "надзор" и "контроль" являются идентичными. В законодательстве не существует их четкого разграничения. Исторически сложилось, что в целом за государственными органами, проводящими проверки по отдельным направлениям деятельности, закрепилось название "контролирующие", а надзорным органом, как правило, именуют прокуратуру. Но в тексте самого Закона о защите прав при осуществлении контроля мы можем прочесть о банковском или страховом надзоре, а рядом - о налоговом или валютном контроле <1>. Для практического применения положений рассматриваемого Закона данное терминологическое различие сколько-нибудь существенного значения не имеет.

--------------------------------

<1> Более подробно на эту тему см.: Олейник О.М. Формирование правовой определенности и стабильности в сфере государственного контроля (надзора) за бизнесом // Закон. 2016. N 11. С. 133 - 142.

Под **обязательными требованиями** следует понимать стандарты производства, оказания услуг, установленные федеральными и региональными законами, подзаконными актами (постановления Правительства РФ, министерств и ведомств и др.), оценка соблюдения которых является предметом контроля.

2. Виды государственного контроля

Исчерпывающего перечня видов государственного контроля и органов, его осуществляющих, ни один нормативный правовой акт не содержит. Однако в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 4 Закона о защите прав при осуществлении контроля и по поручению Правительства РФ Минэкономразвития России ведет перечень видов контроля (и органов, его осуществляющих), который размещается на сайте: ar.gov.ru не реже одного раза в два месяца.

Следует учитывать, что Минэкономразвития России не осуществляет регулятивных функций в данном вопросе, а только ведет учет на основании информации, предоставляемой заинтересованными государственными органами.

**Таким образом**, ознакомившись с перечнем, который ведет Минэкономразвития России <2>, можно понять, со стороны каких органов и на предмет соблюдения каких требований потенциально возможна проверка вашего бизнеса.

--------------------------------

<2> Кроме этого, соответствующая справочная информация имеется в системе "КонсультантПлюс".

**Но при этом необходимо иметь в виду**, что отсутствие в перечне сведений о виде федерального государственного контроля (надзора) не препятствует реализации полномочий федеральных органов исполнительной власти по его осуществлению (п. 8 Правил ведения перечня видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.03.2017 N 331).

Поэтому, оценивая полномочия государственного органа на проведение проверки, нужно исходить не из наличия его в указанном перечне, а из соблюдения порядка проведения проверочных мероприятий, установленного Законом о защите прав при осуществлении контроля или иным нормативным правовым актом.

Сейчас, по данным Минэкономразвития России, в нашей стране существует более 220 видов государственного контроля (надзора) на федеральном уровне. Плюс есть еще почти 50 видов регионального контроля и 16 - муниципального <1>.

--------------------------------

<1> См.: Стенограмма заседания Правительства РФ от 28 ноября 2019 г.

3. Федеральный, региональный и "местный" уровни

государственного контроля

Статьи 4 - 6 Закона о защите прав при осуществлении контроля определяют, что полномочиями по осуществлению государственного контроля обладают как федеральные органы исполнительной власти, так и региональные, а также местные органы (органы местного самоуправления):

"**Статья 4****. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор)**

1. Определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных федеральных органов исполнительной власти и их полномочий осуществляются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".

2. К полномочиям федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), относятся:

1) разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;

2) организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Перечень видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

3) разработка административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

4) организация и проведение мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

5) осуществление других предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий.

**Статья 5****. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор)**

1. Определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их полномочий осуществляются в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законом субъекта Российской Федерации высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относятся:

1) реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и соблюдение законодательства Российской Федерации в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора). Перечень видов регионального государственного контроля (надзора) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

2.1) организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) разработка административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, а также разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, административных регламентов осуществления федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

4) организация и проведение мониторинга эффективности регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

5) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий.

**Статья 6****. Полномочия органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль**

1. Определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом.

2. К полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся:

1) организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории. Перечень видов муниципального контроля и органов местного самоуправления, уполномоченных на их осуществление, ведется в порядке, установленном представительным органом муниципального образования;

1.1) организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления;

2) разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, разработка в соответствии с типовыми административными регламентами, утверждаемыми уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого наделены органы местного самоуправления. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации, за исключением муниципального контроля, осуществляемого уполномоченными органами местного самоуправления в сельских поселениях;

4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий".

В гл. 3 Конституции РФ установлено, что в состав Российской Федерации входят субъекты Федерации (республики, области, края, города Москва, Санкт-Петербург, Севастополь и др.), которые имеют собственные органы власти. Полномочия органов местного самоуправления, которые обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, установлены в гл. 8 Конституции РФ. При этом "предметы ведения" Российской Федерации и ее субъектов разграничены в ст. 71 и 72 Конституции РФ.

Так, например, уголовная ответственность может устанавливаться только федеральным законодательством, а административная - и федеральным, и региональным.

**Таким образом**, мероприятия по контролю могут проводить органы власти всех трех уровней: (1) федерального, (2) субъектов Федерации и (3) местного самоуправления. При этом исключается дублирование видов контроля, когда проверки по одним и тем же вопросам проводят и региональные, и местные власти или и региональные, и федеральные (п. 2 ч. 2 ст. 5 Закона о защите прав при осуществлении контроля).

Следует различать региональный контроль и контроль, осуществляемый территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в субъектах РФ, созданными в соответствии со ст. 78 Конституции РФ. Последний будет относиться к государственному контролю федерального уровня.

Полномочия федеральных органов контроля определяются соответственно федеральным законодательством, а региональных органов и органов местного самоуправления - законами субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. На основании п. 2.1 ч. 2 ст. 5 Закона о защите прав при осуществлении контроля федеральные органы могут передавать часть своих полномочий по контролю региональным органам, а региональные - местным.

4. Мероприятия по проверке, на которые не распространяется

действие Закона о защите прав при осуществлении контроля

В ч. 3 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля указаны виды проверочных мероприятий, на которые его действие не распространяется:

"Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются:

1) утратил силу;

2) при проведении оперативно-разыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия;

3) при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования;

4) при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации;

5) при расследовании причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

6) при расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий;

6.1) при проведении проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности;

7) к мероприятиям по контролю, направленным на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

8) к мероприятиям, проводимым должностными лицами пограничных органов при осуществлении своих полномочий во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском и Каспийском морях;

9) к мероприятиям, проводимым должностными лицами войск национальной гвардии Российской Федерации при выявлении нарушений требований к оборудованию инженерно-техническими средствами охраны важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях, подлежащих охране войсками национальной гвардии Российской Федерации;

10) при проведении национальной инспекции в Антарктике".

Названные "проверки" относятся не к мероприятиям государственного контроля, а к реализации иных публично-правовых функций, например, в сфере уголовного или административного производства.

Как мы видим, есть среди них весьма экзотические, например, проведение национальной инспекции в Антарктике, а есть, напротив, весьма актуальные, некоторые из которых мы и рассмотрим.

Так, в п. 2 ч. 3 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля указано, что его нормы не применяются при проведении оперативно-разыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия.

Производство оперативно-разыскных мероприятий регламентируется нормами Федерального закона от 12.08.1995 N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности". В соответствии со ст. 15 названного Закона оперативно-разыскные мероприятия могут проводиться гласно и негласно, при этом уполномоченные на их проведение органы вправе производить при их проведении изъятие документов, предметов, материалов и сообщений.

В случае если такое изъятие производится гласно, то должностным лицом, производившим изъятие, составляется протокол и изготавливаются копии изъятых документов.

Что касается дознания и предварительного следствия, то их производство регламентировано УПК РФ.

При осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования требования Закона о защите прав при осуществлении контроля также не действуют.

Полномочия прокурора по проведению проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей регламентированы Законом о прокуратуре, в соответствии с п. 2 ст. 1 которого прокуратура РФ осуществляет надзор, в том числе за органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Порядок проведения "прокурорских проверок" <1> установлен в ст. 21 Закона о прокуратуре.

--------------------------------

<1> В законодательстве такого термина нет, но в народе он прижился.

О проведении проверки прокурором или его заместителем выносится решение, типовая форма которого утверждена Приказом Генпрокуратуры России от 17.03.2017 N 172.

Решение доводится до сведения руководителя или иного уполномоченного представителя проверяемого органа (организации) не позднее дня начала проверки. В решении о проведении проверки в обязательном порядке указываются цели, основания и предмет проверки.

При этом проверка проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки.

**Таким образом**, прокурор вправе проверять любой объект на поднадзорной территории, но не по своему личному усмотрению, а только на основании поступившей информации. Это могут быть обращения граждан, органов власти, материалы в СМИ.

Еще одно основание - это включение мероприятия по проведению проверки организации в так называемый план работы прокуратуры на полугодие. Данный план является внутренним документом прокуратуры, не размещается в открытом доступе, и его не нужно путать с ежегодным планом проведения плановых проверок, который органы прокуратуры формируют на основании ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля.

Срок проверки составляет 30 суток и может быть продлен еще на 30 суток (п. 4 ст. 21 Закона о прокуратуре).

В ч. 3.1 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля предусматривается следующее:

"Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

1) контроль за осуществлением иностранных инвестиций;

2) государственный контроль за экономической концентрацией;

3) контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере;

4) налоговый контроль;

5) валютный контроль;

6) таможенный контроль;

7) государственный портовый контроль;

8) контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;

9) контроль на финансовых рынках;

10) банковский надзор;

11) страховой надзор;

12) надзор в национальной платежной системе;

13) государственный контроль за осуществлением клиринговой деятельности;

13.1) государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов;

14) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

15) контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

16) пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и транспортный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

17) контроль за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов;

17.1) федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

18) контроль за деятельностью организаторов распространения информации в сети Интернет, связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информации об этих пользователях;

19) контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

20) государственный контроль и надзор за обработкой персональных данных;

21) государственный контроль при ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в государства, не входящие в Евразийский экономический союз, драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы;

22) государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;

23) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности".

С 1 июля 2020 г. в ч. 3.1 ст. 1 рассматриваемого Закона появится новый пункт:

"24) контроль в части порядка организации и проведения внеплановых проверок за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами, а также аккредитованными лицами, осуществляющими оказание услуг доверенной третьей стороны, требований, установленных Федеральным законом от 6 апреля 2011 года N 63-ФЗ "Об электронной подписи" и иными принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, в том числе требований, на соответствие которым эти удостоверяющие центры, а также лица, осуществляющие оказание услуг доверенной третьей стороны, были аккредитованы".

Отметим, что в ч. 3.1 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля, в отличие от ч. 3 этой статьи, указаны именно виды государственного контроля, порядок осуществления которых регулируется иными нормативными правовыми актами.

Например, проведение налоговых проверок регламентируется Налоговым кодексом РФ.

В ч. 4 ст. 1 Закона о защите прав при осуществлении контроля указаны виды контроля, к которым его общие положения применимы, но в отношении которых некоторые особенности могут устанавливаться и другими федеральными законами:

"Особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора):

1) государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, за исключением государственного контроля за экономической концентрацией;

2) лицензионный контроль;

3) экспортный контроль;

4) государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций;

5) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

6) федеральный государственный надзор в области связи;

7) федеральный государственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны;

8) государственный надзор в сфере рекламы;

9) федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта, автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта);

10) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;

10.1) федеральный государственный контроль за соблюдением требований правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом;

11) федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;

12) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;

13) федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии;

14) государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;

15) федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности;

16) федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений;

17) федеральный государственный пожарный надзор;

18) государственный строительный надзор;

19) государственный контроль (надзор) на территории особой экономической зоны;

20) государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий;

21) государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);

22) государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;

23) федеральный государственный надзор за проведением лотерей;

24) федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;

25) региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

26) региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль;

27) государственный контроль (надзор) в сфере образования;

28) региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов;

29) федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц;

30) государственный экологический надзор;

31) государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль;

32) государственный контроль (надзор) в свободной экономической зоне;

33) федеральный государственный пробирный надзор;

34) федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств;

35) государственный контроль (надзор) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов;

36) федеральный государственный надзор за деятельностью религиозных организаций;

37) государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности;

38) государственный надзор за использованием основного технологического оборудования для производства этилового спирта, которое подлежит государственной регистрации;

39) внешний контроль качества работы аудиторских организаций, определенных в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 года N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности", который осуществляется федеральным органом исполнительной власти;

40) федеральный государственный контроль в области организации дорожного движения;

41) региональный государственный контроль в области организации дорожного движения;

42) государственный контроль за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов;

44) государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств".

С 8 июня 2020 г. в ч. 4 ст. 1 анализируемого Закона появится новый пункт:

"43) государственный контроль (надзор) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств".

Так, например, в ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" указано, что к отношениям, связанным с осуществлением лицензионного контроля, применяются положения Закона о защите прав при осуществлении контроля с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных ч. 2 - 10 ст. 19 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Глава 3. ВИДЫ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ

В соответствии с положениями Закона о защите прав при осуществлении контроля мероприятия по контролю подразделяются:

- на мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями;

- контрольную закупку;

- плановые и внеплановые проверки.

Данные мероприятия мы разместили в порядке возрастания рисков для проверяемых лиц.

Так, если проверка направлена именно на выявление нарушений, то их профилактика имеет своей целью скорее помочь предпринимателю организовать свою деятельность таким образом, чтобы избежать нарушения обязательных требований.

1. Мероприятия, направленные на профилактику правонарушений

Данный вид проверочных мероприятий не был предусмотрен в Законе о защите прав при осуществлении контроля изначально, а был введен лишь летом 2016 года:

"**Статья 8.2****. Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами**

1. В целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений.

2. В целях профилактики нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля:

1) обеспечивают размещение на официальных сайтах в сети Интернет для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов;

2) осуществляют информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами. В случае изменения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля подготавливают и распространяют комментарии о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;

3) обеспечивают регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и размещение на официальных сайтах в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений;

4) выдают предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, в соответствии с частями 5 - 7 настоящей статьи, если иной порядок не установлен федеральным законом.

3. Федеральным законом, положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядком организации и осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля может быть предусмотрено осуществление органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля специальных профилактических мероприятий, направленных на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

4. Правительство Российской Федерации вправе определить общие требования к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами.

5. При условии, что иное не установлено федеральным законом, при наличии у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено), информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение и входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало угрозу указанных последствий, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля объявляют юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, и предлагают юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

6. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, должно содержать указания на соответствующие обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, нормативный правовой акт, их предусматривающий, а также информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) юридического лица, индивидуального предпринимателя могут привести или приводят к нарушению этих требований. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, не может содержать требования предоставления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем сведений и документов, за исключением сведений о принятых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами.

7. Порядок составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, порядок уведомления об исполнении такого предостережения определяются Правительством Российской Федерации".

**Итак**, согласно ст. 8.2 Закона о защите прав при осуществлении контроля цель данного мероприятия - предупреждение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Профилактика нарушений осуществляется посредством максимального информирования предпринимателей об обязательных требованиях и практике их применения конкретными контролирующими органами.

То есть этот институт направлен скорее в пользу бизнеса, чем против него. И пренебрегать предоставляемыми им возможностями не стоит.

Органы контроля ежегодно утверждают программы профилактики нарушений обязательных требований, в которых предусматриваются различные мероприятия по профилактике (см., например, Приказ ФНС России от 15.10.2019 N ММВ-7-2/518@ "Об утверждении программы Федеральной налоговой службы по профилактике нарушений обязательных требований на 2019 год").

**Во-первых**, это размещение в Интернете на официальных сайтах соответствующих органов перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля (см., например, Приказ Росреестра от 07.06.2019 N П/0225 "Об утверждении перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного надзора (контроля)").

**Во-вторых**, осуществление информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований. С перечнем таких мероприятий можно также ознакомиться на официальных сайтах органов контроля.

**В-третьих**, обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля, которое также размещается на официальных сайтах.

Обобщение практики правоприменения чрезвычайно важно для правильного понимания положений Закона. Кроме этого, такие обзоры хотя и не имеют обязательного характера, но служат "ориентиром" для сотрудников соответствующего государственного органа (см., например, Обзор правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека за 1 квартал 2018 года, утвержденный Роспотребнадзором).

Единственным видом профилактических мероприятий, который предполагает определенное административное воздействие на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, является предостережение.

**Предостережение** - это акт, который адресуется руководителю организации, если у органа государственного контроля имеются сведения о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований.

При этом Законом предусмотрены формы, в которых могут поступить такие сведения. Это информация:

- полученная в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (о них речь пойдет далее);

- содержащаяся в поступивших обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено);

- от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из СМИ.

Этот список является исчерпывающим, т.е. предостережение не может вноситься на основании анонимок, слухов, досужих домыслов. Иными словами, поступившая информация должна отвечать признаку достоверности.

В предостережении орган контроля предлагает юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок орган государственного контроля.

Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения утверждены Постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 N 166. Согласно п. 4 названных Правил юридическому лицу, предпринимателю предлагается в срок не менее 60 дней сообщить о мерах, принятых к устранению нарушений.

Пункт 5 указанных Правил устанавливает, что предостережение не может содержать требования о предоставлении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем сведений и документов.

В случае согласия с предостережением предприниматель направляет в указанный в нем срок в орган государственного контроля уведомление о его исполнении. Если же организация полагает, что нарушений обязательных требований ею не допущено, она подает соответствующее возражение с обоснованием своей позиции. Государственный орган рассматривает данное возражение в течение 20 дней и направляет на него ответ.

Законом не предусмотрено какой-либо ответственности за неисполнение предостережения, однако в случае, если орган контроля не получит ответ о его исполнении или не согласится с возражениями, то это может явиться основанием для проведения внеплановой проверки предприятия.

Помимо юридического, тут есть и психологический аспект - органы власти лучше не злить, ведь они тоже могут "пойти на принцип". Это, конечно же, не относится к ситуациям, когда вы кардинально не согласны с содержащимися в предостережении требованиями и намерены до конца доказывать свою правоту. Но в таком случае вам понадобится грамотный адвокат.

2. Мероприятия по контролю без взаимодействия

с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями

Данный вид мероприятий установлен в ст. 8.3 Закона о защите прав при осуществлении контроля с июля 2016 года:

"**Статья 8.3. Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями**

1. К мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (далее - мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями), относятся:

1) плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств в соответствии со статьей 13.2 настоящего Федерального закона;

2) административные обследования объектов земельных отношений;

3) исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

5) наблюдение за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы;

6) наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети Интернет и средствах массовой информации;

7) наблюдение за соблюдением обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, которая предоставляется такими лицами (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или может быть получена (в том числе в рамках межведомственного информационного взаимодействия) органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля без возложения на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей обязанностей, не предусмотренных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

8) другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

2. Мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями проводятся уполномоченными должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в пределах своей компетенции на основании заданий на проведение таких мероприятий, утверждаемых руководителем или заместителем руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

3. В соответствии с федеральным законом, положением о виде федерального государственного контроля (надзора) мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями могут осуществляться с привлечением органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля государственных или муниципальных учреждений, иных организаций. В этом случае положением о виде федерального государственного контроля (надзора) должны определяться условия участия государственных учреждений, иных организаций в осуществлении мероприятий по контролю, в том числе положения, не допускающие возникновения конфликта интересов.

4. Порядок оформления и содержание заданий, указанных в части 2 настоящей статьи, и порядок оформления должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля результатов мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в том числе результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, исследований, измерений, наблюдений, устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах государственного контроля (надзора), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

5. В случае выявления при проведении мероприятий по контролю, указанных в части 1 настоящей статьи, нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также направляют в письменной форме руководителю или заместителю руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля мотивированное представление с информацией о выявленных нарушениях для принятия при необходимости решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 настоящего Федерального закона.

6. В случае получения в ходе проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями указанных в частях 5 - 7 статьи 8.2 настоящего Федерального закона сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля направляют юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами".

**Обратите внимание!** В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 8.3 Закона о защите прав при осуществлении контроля приведенный в данной статье перечень не является исчерпывающим, федеральным законом могут быть установлены и другие виды мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами.

Единственной формой мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, содержание которой раскрывается в Законе о защите прав при осуществлении контроля, являются плановые (рейдовые) осмотры. В ст. 13.2 этого Закона установлено, что плановые (рейдовые) осмотры не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку.

Объекты рейдового осмотра разнообразны. Ими могут быть и особо охраняемые природные территории, и транспортные средства (в том числе водные), и даже аттракционы.

Плановый осмотр проводится на основании соответствующего задания. Порядок оформления заданий и порядок оформления результатов рейдов устанавливаются подзаконными актами (см., например, Порядок оформления плановых (рейдовых) заданий на осмотр объектов транспортной инфраструктуры, предназначенных для обслуживания пассажиров (автовокзалов, автостанций, остановочных пунктов), в процессе их эксплуатации и их содержания, утвержденный Приказом Минтранса России от 25.03.2019 N 82).

Иные мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями полностью регламентируются подзаконными актами органов государственного контроля либо нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (муниципальный контроль).

Например, порядок проведения административного обследования объектов земельных отношений в рамках систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства РФ установлен Постановлением Правительства РФ от 18.03.2015 N 251, утвердившим Правила проведения административного обследования объектов земельных отношений.

Основанием для проведения административного обследования также является задание, которое утверждается руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа.

Приказом Минсельхоза России от 26.07.2017 N 363 утвержден Порядок оформления и содержания заданий на проведение Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору административного обследования объектов земельных отношений и оформления результатов таких обследований.

Задание на проведение административного обследования утверждается руководителем (заместителем руководителя) Россельхознадзора или руководителем (заместителем руководителя) его территориального органа и регистрируется в книге учета заданий.

При этом законом не предусмотрено предъявление "задания" представителям юридического лица или индивидуальному предпринимателю, так как мероприятие осуществляется без взаимодействия с ними.

По результатам обследования составляется акт, соответствующая информация размещается на сайте контролирующего органа.

Сведения, полученные по результатам обследования, используются при составлении ежегодных планов проведения проверок соблюдения земельного законодательства РФ. В случае если нарушения в ходе обследования не выявлены, объект земельных отношений не может быть включен в ежегодный план проведения проверок соблюдения земельного законодательства РФ (за исключением плановых проверок, осуществляемых в рамках федерального государственного экологического надзора) в течение трех лет со дня проведения административного обследования объекта земельных отношений.

Если же нарушения выявлены, то они могут являться основанием для назначения внеплановой проверки, что предусмотрено п. 2.1 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля и подтверждается судебной практикой (см., например, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.09.2018 N Ф05-14206/2018).

При наличии признаков административного правонарушения или преступления возбуждается соответственно административное либо уголовное дело.

Как мы уже указывали применительно к профилактике правонарушений, законом предусмотрено, что в случае получения сведений о готовящихся нарушениях или признаках нарушения обязательных требований орган государственного контроля (надзора) направляет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

3. Плановая проверка

В ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля предусматривается следующее:

"**Статья 9****. Организация и проведение плановой проверки**

1. Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

1.1. В случаях, установленных федеральными законами или положением о виде федерального государственного контроля (надзора), отдельные виды государственного контроля (надзора) могут осуществляться без проведения плановых проверок.

1.2. Правительством Российской Федерации в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8.1 настоящего Федерального закона, может быть установлено, что в случае, если деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты отнесены к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности, плановая проверка таких юридического лица, индивидуального предпринимателя не проводится.

2. Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, если иное не предусмотрено частями 9 и 9.3 настоящей статьи.

3. Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов.

4. В ежегодных планах проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей указываются следующие сведения:

1) наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальными предпринимателями;

2) цель и основание проведения каждой плановой проверки;

3) дата начала и сроки проведения каждой плановой проверки;

4) наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, осуществляющих конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов.

5. Утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети Интернет либо иным доступным способом.

6. В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры.

6.1. Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 настоящей статьи и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

6.2. Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

6.3. Порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок, его представления в органы прокуратуры и согласования, а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок устанавливается Правительством Российской Федерации.

6.4. Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

7. Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года.

7.1. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют переданные полномочия Российской Федерации по осуществлению такого контроля (надзора), представляют до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок в соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

7.2. Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного контроля (надзора), до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, составляют ежегодные планы проведения плановых проверок в соответствующей сфере деятельности, включающие сведения утвержденных ежегодных планов проведения плановых проверок, представленных территориальными органами государственного контроля (надзора), указанными в части 7.1 настоящей статьи. Ежегодные планы проведения плановых проверок размещаются федеральными органами исполнительной власти на своих официальных сайтах в сети Интернет, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

8. Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора) уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

9. В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, в сфере теплоснабжения, в сфере электроэнергетики, в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются Правительством Российской Федерации.

9.1 - 9.2. Утратили силу с 1 августа 2011 г.

9.3. Правительством Российской Федерации может быть установлена иная периодичность проведения плановых проверок при осуществлении видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8.1 настоящего Федерального закона, в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

10. Плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем десяти процентов общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем двух членов саморегулируемой организации в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, если иное не установлено федеральными законами.

11. Плановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 настоящего Федерального закона.

11.1. Положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядком организации и проведения отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля может быть предусмотрена обязанность использования при проведении плановой проверки должностным лицом органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля проверочных листов (списков контрольных вопросов).

11.2. Обязанность использования проверочных листов (списков контрольных вопросов) может быть предусмотрена при проведении плановых проверок всех или отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, обусловлена типом (отдельными характеристиками) используемых ими производственных объектов, а в случае осуществления видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8.1 настоящего Федерального закона, также отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

11.3. Проверочные листы (списки контрольных вопросов) разрабатываются и утверждаются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в соответствии с общими требованиями, определяемыми Правительством Российской Федерации, и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, составляющих предмет проверки. В соответствии с положением о виде федерального государственного контроля (надзора), порядком организации и осуществления вида государственного регионального контроля (надзора), муниципального контроля перечень может содержать вопросы, затрагивающие все предъявляемые к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, либо ограничить предмет плановой проверки только частью обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение и входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

11.4. При проведении совместных плановых проверок могут применяться сводные проверочные листы (списки контрольных вопросов), разрабатываемые и утверждаемые несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

11.5. При проведении проверки с использованием проверочного листа (списка контрольных вопросов) заполненный по результатам проведения проверки проверочный лист (список контрольных вопросов) прикладывается к акту проверки.

12. О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или иным доступным способом.

13. В случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки.

14. В случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении плановой проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки".

Как мы видим, в ч. 1 ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено два самостоятельных предмета проверки:

1) собственно соблюдение обязательных требований;

2) соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Понятие уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности раскрывается в ст. 8 Закона о защите прав при осуществлении контроля, в соответствии с которой юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный (уполномоченные) в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля (надзора). Перечень этих видов достаточно обширен и приводится в ч. 2 этой же статьи. В частности, в него входят: предоставление бытовых услуг, торговля, производство жизненно важных продуктов питания (хлеб, молоко, сахар), перевозки грузов водным, железнодорожным транспортом и др.

Указанный перечень конкретизирован в Правилах предоставления уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 584. Этим же актом Правительства РФ утверждены типовая форма уведомления и перечень органов исполнительной власти, полномочных данные уведомления принимать.

Следует отметить, что в уведомлении указывается не только о самом факте начала осуществления предпринимательской деятельности, но и о соблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, а также о соответствии их работников, осуществляемой ими предпринимательской деятельности и предназначенных для использования в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Достоверность этой информации и проверяется в ходе плановой проверки.

За непредоставление уведомления либо предоставление в нем ложных сведений установлена административная ответственность (ст. 19.7.5-1 КоАП РФ).

В частности, непредставление уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в случае, если представление такого уведомления является обязательным, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 3 до 5 тыс. руб.; на юридических лиц - от 10 до 20 тыс. руб. В свою очередь, представление уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности, содержащего недостоверные сведения, в случае, если представление такого уведомления является обязательным, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 10 тыс. руб.; на юридических лиц - от 20 до 30 тыс. руб.

Основания проведения плановой проверки

Основанием проведения плановой проверки является истечение трех лет с момента:

- государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя либо начала осуществления им деятельности, требующей обязательного уведомления;

- окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

**Таким образом**, по общему правилу периодичность проведения плановых проверок не может быть менее трех лет.

**Однако из этого правила есть исключения**: в ч. 9 ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля устанавливается, что в отношении организаций, осуществляющих виды деятельности, связанные с возможностью возникновения тяжких последствий в случае несоблюдения обязательных требований (здравоохранение, образование, социальная сфера, электроэнергетика и др.), плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года.

Конкретизирована данная норма в Постановлении Правительства РФ от 23.11.2009 N 944, утвердившем Перечень видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью.

Так, например, в соответствии с этим Перечнем органы Роспотребнадзора вправе проверять организации начального и общего образования не чаще одного раза в год.

Кроме этого, в ч. 9.3 ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля предусматривается, что Правительством РФ может быть установлена иная периодичность плановых проверок с учетом применения риск-ориентированного подхода.

Принципиальное отличие этой нормы от правила, установленного в ч. 9 ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля, заключается в том, что при риск-ориентированном подходе сроки проведения проверок определяются в зависимости от категории опасности, присвоенной конкретному объекту или организации, а не только в зависимости от сферы их деятельности.

Риск-ориентированный подход

**Риск-ориентированный подход** представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности (ч. 2 ст. 8.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля).

Основным принципом риск-ориентированного подхода является дифференциация интенсивности проверочных мероприятий с учетом тяжести потенциальных негативных последствий в случае возможного несоблюдения организацией обязательных требований.

Цели такого подхода заключаются, с одной стороны, в снижении издержек предпринимателей при проверках, а с другой - в повышении эффективности деятельности контролирующих органов, так как он позволяет им "не распылять силы".

Проще говоря, более опасные производства проверяются чаще, а менее опасные - реже.

На основании ч. 1.1, 1.2 ст. 8.1 рассматриваемого Закона перечень видов контроля, при которых применяется риск-ориентированный подход, на федеральном уровне определяется Правительством РФ, а на региональном - высшими исполнительными органами субъектов Федерации. При этом Правительство РФ может установить перечень видов регионального контроля, при которых применение риск-ориентированного подхода обязательно.

Во исполнение положений ст. 8.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля Правительством РФ утверждены Правила отнесения деятельности к определенной категории риска.

Всего установлено шесть категорий опасности: от низкого (6) до чрезвычайно высокого (1).

При низком уровне проверки вообще не проводятся, а при чрезвычайно высоком проводятся не чаще одного раза в год.

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 утверждены Перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, и Перечень видов регионального государственного контроля (надзора), при организации которых риск-ориентированный подход применяется в обязательном порядке. В этих Перечнях установлены 25 видов федерального (на федеральный государственный ветеринарный надзор риск-ориентированный подход распространится с 1 января 2021 г.) и 7 видов регионального контроля, при которых применяется риск-ориентированный подход. Среди них такие значимые виды контрольной деятельности, как федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей и др.

Отнесение объектов к тому или иному классу опасности производится соответствующими контролирующими органами. При этом, если объекту присвоен 1, 2, 3-й класс опасности, орган государственного контроля размещает информацию об этом на своем сайте.

Важная гарантия прав предпринимателей содержится в п. 11 Правил отнесения деятельности к определенной категории риска. В нем указано, что объекты государственного контроля (надзора), которым не присвоены определенные категории риска или классы опасности, считаются отнесенными к низшим, установленным для соответствующего вида государственного контроля (надзора) категории риска или классу опасности.

Еще одно важное процедурное положение закреплено в п. 13 Правил отнесения деятельности к определенной категории риска. Согласно этому пункту по запросу предпринимателя орган государственного контроля в течение 15 дней с момента поступления запроса обязан направить ему информацию о присвоенной его деятельности категории риска.

Пунктами 17 - 22 Правил отнесения деятельности к определенной категории риска установлен порядок изменения по инициативе юридического лица или индивидуального предпринимателя присвоенных ранее их деятельности и (или) используемым ими производственным объектам категории риска или класса опасности по соответствующему виду государственного контроля (надзора).

Заявление подается в орган государственного контроля и должно содержать следующие сведения:

- полное наименование юридического лица, фамилию, имя и отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя;

- основной государственный регистрационный номер;

- ИНН;

- место нахождения используемого юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем производственного объекта (при присвоении категории риска или класса опасности производственному объекту);

- информацию о присвоенных ранее деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя и (или) используемым ими производственным объектам категории риска или классе опасности;

- адрес юридического лица, адрес места жительства индивидуального предпринимателя (при необходимости иной почтовый адрес для связи), телефон и адрес электронной почты (при наличии).

К заявлению прилагаются обосновывающие доводы документы о соответствии деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям отнесения объектов государственного контроля к определенной категории риска или определенному классу опасности, на присвоение которых претендует заявитель.

В случае если заявитель не согласен с принятым по его обращению решением, он может обжаловать его в вышестоящий орган контроля или в суд.

Порядок составления плана проверок

Как и следует из названия, плановые проверки проводятся на основании ежегодных планов. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Планы проверок разрабатывают органы исполнительной власти всех трех уровней, уполномоченные на осуществление государственного (муниципального) контроля, по утвержденной форме.

Далее проект ежегодного плана до 1 сентября года, предшествующего году проведения проверки, направляется в соответствующий орган прокуратуры по месту нахождения юридического лица или индивидуального предпринимателя, в отношении которых предполагается проведение плановой проверки.

Наряду с территориальным принципом подведомственности необходимо учитывать и "родовой", согласно которому уровень органа контроля соответствует уровню и "специализации" органа прокуратуры, рассматривающего проект плана проверок.

Система прокуратуры РФ установлена в ст. 11 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой ее образуют Генпрокуратура России, прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуратуры, прокуратуры городов и районов. Под специализированными прокуратурами подразумеваются природоохранные, транспортные и другие прокуратуры.

Вопрос о компетенции органов прокуратуры при рассмотрении проектов планов проверок регламентирован п. 2.1 Порядка формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденного Приказом Генпрокуратуры России от 08.11.2019 N 783.

Не вдаваясь в нюансы, можно сказать, что прокуроры городов, районов проверяют проекты ежегодных планов соответственно городских, районных подразделений органов контроля, а также органов муниципального контроля; прокуроры субъектов РФ - проекты ежегодных планов территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, региональных органов контроля субъектов РФ, в рамках компетенции муниципальных органов контроля в пределах субъекта РФ; управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах - проекты ежегодных планов межрегиональных (окружных) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольными функциями в пределах компетенции; Генеральная прокуратура РФ - проекты ежегодных планов центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольными функциями.

Транспортные и природоохранные прокуроры проверяют проекты планов проверок контролирующих органов, наделенных контрольными функциями в сфере транспорта или природоохранного законодательства соответственно.

В силу п. 1.11 Порядка формирования органами прокуратуры Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при формировании ежегодного плана прокурорам необходимо оценить соблюдение органами контроля основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, указанных в ст. 3 Закона о защите прав при осуществлении контроля, в том числе учитывать, что:

- проверка проводится в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

- недопустимо проведение в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Так, например, в процессе формирования плана на 2020 год прокурорами рассмотрено 456 тыс. предложений контролирующих органов различных уровней о планируемых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, дана оценка законности и обоснованности включения контрольных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства. По результатам проведенной работы отклонен 21% от указанного числа проверок, что позволило предотвратить незаконное вмешательство контролеров в деятельность 95 тыс. хозяйствующих субъектов (https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1765022/).

Со своими замечаниями до 1 октября органы прокуратуры направляют проекты планов проверок в соответствующие органы контроля, которые рассматривают предложения прокуратуры и в срок до 1 ноября утверждают ежегодные планы проведения проверок.

Далее органы прокуратуры обобщают поступившие от органов государственного контроля, органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют их в Генпрокуратуру России, которая до 31 декабря формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на своем сайте (Сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2020 год см. http://plan.genproc.gov.ru/plan2020/).

Для того чтобы проверить, запланирована ли проверка вашей организации каким-либо контролирующим органом, достаточно ввести номер ИНН, и система выдаст ответ.

В этот же срок федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля, размещают на своих официальных сайтах в Интернете ведомственные ежегодные планы проверок.

**Таким образом**, уже с 1 января можно получить информацию о запланированных органами контроля на текущий год проверках.

Проведение плановой проверки с использованием

проверочных листов

Частями 11.1 - 11.5 ст. 9 Закона о защите прав при осуществлении контроля предусмотрено проведение плановых проверок с использованием проверочных листов.

Проверочные листы (списки контрольных вопросов) разрабатываются и утверждаются органом государственного контроля, органом муниципального контроля в соответствии с общими требованиями, определяемыми Правительством РФ (см. Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 N 177, утвердившее Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)), и включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, составляющих предмет проверки.

Во исполнение рассматриваемых положений Закона о защите прав при осуществлении контроля Постановлением Правительства РФ от 28.06.2017 N 762 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" установлена обязанность органов Росприроднадзора использовать проверочные листы при осуществлении 10 видов государственного экологического надзора, в том числе земельного, в области охраны и использования водных объектов, лесной охраны и др.

При проведении проверки с использованием проверочного листа он прикладывается к акту проверки.

**Обратите внимание!** О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Документарная проверка

Статьями 11, 12 Закона о защите прав при осуществлении контроля устанавливаются два вида проверок:

1) документарная и

2) выездная.

Документарная проверка проводится посредством изучения документов проверяемой организации, при этом в первую очередь должны изучаться документы, уже имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля, в том числе уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в таких документах, вызывает обоснованные сомнения либо они не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, орган контроля направляет мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы, к запросу прилагается копия распоряжения о проведении проверки.

В течение 10 рабочих дней организация обязана представить копии запрашиваемых документов, заверенные подписью и печатью. Возможно представление документов и в электронной форме (ч. 5, 6 ст. 11 Закона о защите прав при осуществлении контроля).

В случае если при документарной проверке выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного контроля документах, и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме.

Орган контроля рассматривает пояснения проверяемого лица и дополнительно представленные им документы (если таковые имеются) и в случае установления признаков нарушения обязательных требований назначает выездную проверку.

При проведении выездной проверки запрещается требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, которые были представлены ими в ходе проведения документарной проверки.

Важная гарантия прав проверяемого лица содержится в ч. 11 ст. 11 Закона о защите прав при осуществлении контроля, согласно которой при проведении документарной проверки орган государственного контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Выездная проверка

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Выездная проверка проводится только в тех случаях, когда удостовериться в соблюдении обязательных требований посредством проведения документарной проверки не представляется возможным.

Порядок проведения выездной проверки

Выездная проверка начинается с предъявления должностными лицами органа государственного контроля служебного удостоверения и приказа о назначении выездной проверки с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и с условиями ее проведения.

Представитель проверяемого лица, в свою очередь, обязан предоставить должностным лицам органа государственного контроля возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки, а также обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц и участвующих в выездной проверке экспертов, представителей экспертных организаций на территорию, в используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам.

Органы государственного контроля могут привлекать к проведению выездной проверки экспертов, экспертные организации, не состоящие в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проводится проверка, и не являющиеся аффилированными лицами проверяемых.

**Обратите внимание!** При проведении выездной проверки контролеры имеют право доступа на территорию и в помещения, используемые для осуществления деятельности предприятия. При этом им не предоставлено полномочие принудительно вскрывать указанные помещения.

Тем не менее следует учесть, что пояснения на тему забытых или утерянных ключей спровоцируют конфликт с проверяющими и создадут у них убеждение, что именно в "закрытом" помещении и находятся следы допускаемых нарушений, а соответственно, необходимо "копать глубже".

**Обратите внимание!** Если в помещении не осуществляется деятельность, связанная с предметом проверки, то и оснований для его осмотра проверяющими не имеется. Также контролеры не имеют права производить досмотр граждан и помещений, т.е. искать какие-либо предметы или документы (открывать шкафы, ящики столов, тем более сейфы, переворачивать бумаги и т.п.). Такие полномочия есть только у органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие в рамках, регламентированных УПК РФ, а также у органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность в отдельных случаях, предусмотренных Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности".

В случае если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием проверяемого лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями проверяемого лица, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин.

**Учтите!** В этом случае в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки может быть назначена плановая или внеплановая выездная проверка без внесения плановой проверки в ежегодный план и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

4. Особенности проведения внеплановой проверки

В ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено следующее:

"**Статья 10. Организация и проведение внеплановой проверки**

1. Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

2. Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

1.1) поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования);

2) мотивированное представление должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения в орган, осуществляющий федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены);

г) нарушение требований к маркировке товаров;

2.1) выявление при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренным в положении о виде федерального государственного контроля (надзора);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

3. Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о фактах, указанных в пункте 2 части 2 настоящей статьи, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки. В случае, если изложенная в обращении или заявлении информация может в соответствии с пунктом 2 части 2 настоящей статьи являться основанием для проведения внеплановой проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при наличии у него обоснованных сомнений в авторстве обращения или заявления обязано принять разумные меры к установлению обратившегося лица. Обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации.

3.1. При рассмотрении обращений и заявлений, информации о фактах, указанных в части 2 настоящей статьи, должны учитываться результаты рассмотрения ранее поступивших подобных обращений и заявлений, информации, а также результаты ранее проведенных мероприятий по контролю в отношении соответствующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

3.2. При отсутствии достоверной информации о лице, допустившем нарушение обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, достаточных данных о фактах, указанных в части 2 настоящей статьи, уполномоченными должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля может быть проведена предварительная проверка поступившей информации. В ходе проведения предварительной проверки поступившей информации принимаются меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию, проводится рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, при необходимости проводятся мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и без возложения на указанных лиц обязанности по представлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. В рамках предварительной проверки у юридического лица, индивидуального предпринимателя могут быть запрошены пояснения в отношении полученной информации, но представление таких пояснений и иных документов не является обязательным.

3.3. При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, получении достаточных данных о фактах, указанных в части 2 настоящей статьи, уполномоченное должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля подготавливает мотивированное представление о назначении внеплановой проверки по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 настоящей статьи. По результатам предварительной проверки меры по привлечению юридического лица, индивидуального предпринимателя к ответственности не принимаются.

3.4. По решению руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля предварительная проверка, внеплановая проверка прекращаются, если после начала соответствующей проверки выявлена анонимность обращения или заявления, явившихся поводом для ее организации, либо установлены заведомо недостоверные сведения, содержащиеся в обращении или заявлении.

3.5. Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе обратиться в суд с иском о взыскании с гражданина, в том числе с юридического лица, индивидуального предпринимателя, расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в связи с рассмотрением поступивших заявлений, обращений указанных лиц, если в заявлениях, обращениях были указаны заведомо ложные сведения.

4. Внеплановая проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 настоящего Федерального закона.

5. Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах "а", "б" и "г" пункта 2, пункте 2.1 части 2 настоящей статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

6. Типовая форма заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

7. Порядок согласования органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также утверждение органа прокуратуры для согласования проведения внеплановой выездной проверки устанавливается приказом Генерального прокурора Российской Федерации.

8. В день подписания распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя в целях согласования ее проведения орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля представляют либо направляют заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки. К этому заявлению прилагаются копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения.

9. Заявление о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя и прилагаемые к нему документы рассматриваются органом прокуратуры в день их поступления в целях оценки законности проведения внеплановой выездной проверки.

10. По результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя и прилагаемых к нему документов не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем их поступления, прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения.

11. Основаниями для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки являются:

1) отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с требованиями части 2 настоящей статьи;

3) несоблюдение требований, установленных настоящим Федеральным законом, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки;

4) осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

5) несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

6) проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

12. Если основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обнаружение нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в момент совершения таких нарушений в связи с необходимостью принятия неотложных мер органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления документов, предусмотренных частями 6 и 7 настоящей статьи, в органы прокуратуры в течение двадцати четырех часов. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

13. Решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки либо об отказе в согласовании ее проведения оформляется в письменной форме в двух экземплярах, один из которых в день принятия решения представляется либо направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

14. В случае если требуется незамедлительное проведение внеплановой выездной проверки, копия решения о согласовании проведения внеплановой выездной проверки направляется органом прокуратуры в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля с использованием информационно-телекоммуникационной сети.

15. Решение прокурора или его заместителя о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд.

16. О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в пункте 2 части 2 настоящей статьи, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом, в том числе посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля.

17. В случае если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется.

18. В случае проведения внеплановой выездной проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны уведомить саморегулируемую организацию о проведении внеплановой выездной проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении внеплановой выездной проверки.

19. Органы прокуратуры осуществляют учет проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок, а также ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок.

20. В случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении внеплановой выездной проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения внеплановой выездной проверки.

21. В случае если основанием для проведения внеплановой проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, предметом такой проверки может являться только исполнение выданного органом государственного контроля (надзора) и (или) органом муниципального контроля предписания".

Говоря о внеплановой проверке, необходимо исходить из того, что она является исключением из установленного в Законе о защите прав при осуществлении контроля правила о трехлетней периодичности проведения проверок согласно ежегодно утверждаемым планам, в связи с чем и имеет такое название.

Цель внеплановой проверки - оперативно выявить и пресечь нарушение обязательных требований, но не всякое такое нарушение может стать основанием для внеплановой проверки.

Основания для ее проведения указаны в ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля.

**Во-первых**, это истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами.

На основании п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о защите прав при осуществлении контроля **предписание** можно определить как акт реагирования органа контроля, в котором указывается, какие именно нарушения необходимо устранить и в какой срок.

Понятно, что требования, изложенные в предписании, своевременно исполняются далеко не всегда, тем более что это зачастую не так просто и связано с большими материальными вложениями. В целях контроля исполнения предписания и может проводиться внеплановая проверка.

Важная гарантия прав предпринимателей установлена в ч. 21 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля, согласно которой предметом проверки, проводимой по данному основанию, может являться только исполнение выданного органом государственного контроля (надзора) и (или) органом муниципального контроля предписания. Для проверки соблюдения иных обязательных требований органам контроля необходимо организовывать отдельную проверку в ином порядке и по иному основанию.

**Во-вторых**, поступление в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования).

Данное основание является специфическим, так как сопряжено с оказанием государственных услуг в сфере лицензирования. То есть поводом для проверки является обращение самого предпринимателя.

**В-третьих**, наличие мотивированного представления должностного лица органа государственного контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших в органы государственного контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из СМИ о следующих фактах.

Возникновение угрозы причинения или причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угроза или возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Нарушение прав потребителей (в случае обращения в Роспотребнадзор граждан, права которых нарушены, при условии, что заявитель обращался за защитой (восстановлением) своих нарушенных прав к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю и такое обращение не было рассмотрено либо требования заявителя не были удовлетворены).

Нарушение требований к маркировке товаров.

Речь в данном случае идет о том, что контролирующий орган может получить информацию о нарушениях только двумя определенными в законе способами:

1) в ходе мероприятий по контролю без взаимодействия с предпринимателями (см. выше) и

2) из обращений граждан, организаций, органов власти, информации в СМИ.

Но не всякая такого рода информация может стать основанием для проведения внеплановой проверки, а только та, которая указана в рассматриваемой нами правовой норме. Прежде всего это возникновение угрозы причинения или причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также иным перечисленным в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля ценностям.

Понятно, что в органы власти сообщения о якобы имеющихся нарушениях могут направляться и в целях недобросовестной конкуренции, и из личной мести, поэтому в ч. 3.2 - 3.3 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено, что при отсутствии достаточных достоверных данных о фактах нарушений может быть проведена предварительная проверка, в ходе которой у заявителя истребуется дополнительная информация. В рамках предварительной проверки у юридического лица, индивидуального предпринимателя могут быть запрошены пояснения в отношении полученной информации, но представление таких пояснений и иных документов не является обязательным.

По результатам предварительной проверки решается только вопрос о назначении внеплановой проверки. А вот меры по привлечению к ответственности юридического лица или индивидуального предпринимателя приниматься не могут.

Анонимные обращения рассмотрению не подлежат. Если же анонимность обращения выявится в ходе проверки либо будет установлено, что в обращении содержатся заведомо недостоверные сведения, то проверка подлежит прекращению.

**В-четвертых**, выявление при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренной в положении о виде федерального государственного контроля (надзора).

В данном случае источником информации являются мероприятия по контролю, проводимые без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, которые мы рассматривали выше. Основание же для проведения внеплановой проверки - выявление нарушений согласно индикаторам риска.

На основании ч. 8 ст. 8.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля положениями о видах федерального государственного контроля может быть предусмотрено использование органами государственного контроля индикаторов риска нарушения обязательных требований как основание для проведения внеплановых проверок.

Индикаторы риска нарушения обязательных требований разрабатываются и утверждаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, и подлежат размещению в Интернете (см., например, индикаторы риска нарушения обязательных требований, используемых для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами государственного земельного надзора, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 09.01.2018 N 7).

**В-пятых**, приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

В данной норме указывается два самостоятельных основания проведения проверки.

**Первое** - приказ руководителя органа контроля. Но приказ этот может быть издан только в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ о проведении проверок в той или иной сфере.

На практике во исполнение поручения главы государства или Правительства РФ федеральные органы исполнительной власти, наделенные функциями контроля, дают поручения своим нижестоящим структурам на проведение соответствующих проверок. Такие поручения могут даваться в преддверии новогодних праздников с целью проверки соответствия мест массового пребывания людей требованиям пожарной и санитарной безопасности или в летний период для проверки летних оздоровительных лагерей (см., например, письмо Роспотребнадзора от 29.04.2013 N 01/5022-13-32 "О проведении мероприятий по контролю в период подготовки и проведению летней оздоровительной кампании 2013 года"), а также в иных случаях.

**Второе** - требование прокурора о проведении проверки. Данное понятие раскрывается в п. 3.1 Приказа Генпрокуратуры России о реализации Закона о защите прав при осуществлении контроля.

Согласно этому пункту **требования о проведении проверки** - это поручения о проведении проверочных мероприятий в отношении юридического лица и (или) индивидуального предпринимателя (конкретного объекта проверки) по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, содержащим достоверные сведения о нарушении закона.

Иными словами, если при поступлении в прокуратуру материалов или обращений прокурор посчитает, что в данном случае необходимо проведение проверки, он направляет в орган контроля соответствующее требование. При этом в названном пункте Приказа Генпрокуратуры России о реализации Закона о защите прав при осуществлении контроля указано, что при направлении требования нужно руководствоваться не субъективными соображениями, а принципами необходимости и обоснованности проведения мероприятий по контролю.

Форма требования о проведении внеплановой проверки также содержится в Приказе Генпрокуратуры России о реализации Закона о защите прав при осуществлении контроля. Это принципиально важно, так как требование - документ, обязывающий орган контроля провести проверку, отличается от сопроводительного письма, которым прокурор перенаправляет поступившее обращение (материал) в орган контроля для рассмотрения. В последнем случае вопрос о проведении проверки решается самим контролирующим органом в общем порядке (см. также п. 4.2.4 Методических рекомендаций по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности, осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утвержденных протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.06.2016 N 142).

Как и в вопросе о согласовании ежегодных планов проверок, при направлении требований в органах прокуратуры существует четкая иерархия. Так, прокурор района может направлять требование только в органы контроля районного уровня, в контролирующие органы на уровне субъекта Федерации обращается с требованием о проведении проверки прокурор субъекта РФ, соответственно, в федеральные органы исполнительной власти - только Генпрокуратура России.

Внеплановая проверка может проводиться в документарной и выездной форме.

При этом выездные проверки в определенных законом случаях могут проводиться только по согласованию с органами прокуратуры, что является важной гарантией прав предпринимателей.

Проверки подлежат согласованию с органами прокуратуры в следующих случаях:

- возникновение угрозы причинения или причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угроза или возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- нарушение требований к маркировке товаров;

- выявление при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями параметров деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения внеплановой проверки, предусмотренным в положении о виде федерального государственного контроля (надзора).

Порядок согласования выездных внеплановых проверок во исполнение положений ч. 7 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля содержится в приложении N 1 к Приказу Генпрокуратуры России о реализации Закона о защите прав при осуществлении контроля.

В день подписания приказа о проведении проверки орган контроля направляет в орган прокуратуры (здесь также действует иерархический принцип) заявление о согласовании выездной внеплановой проверки с приложением приказа о проверке и обосновывающих документов.

Заявление подлежит рассмотрению в прокуратуре в день поступления, а на следующий за ним рабочий день прокурором или его заместителем принимается решение о согласовании или об отказе в согласовании внеплановой выездной проверки.

Основания для отказа в согласовании проверки указаны в ч. 11 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля.

**Во-первых**, это отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

**Во-вторых**, отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки в соответствии с требованиями Закона о защите прав при осуществлении контроля.

**В-третьих**, несоблюдение требований, установленных Законом о защите прав при осуществлении контроля, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки.

**В-четвертых**, осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента РФ, нормативным правовым актам Правительства РФ.

**В-пятых**, несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

**В-шестых**, проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

**Обратите внимание!** В соответствии с ч. 15 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля решение прокурора о согласовании проверки может быть обжаловано вышестоящему прокурору либо в суд.

В случае если основанием для проведения проверки является не угроза причинения, а уже происходящее причинение вреда жизни и здоровью граждан и другим ценностям, указанным в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля, органы контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления соответствующих документов в органы прокуратуры в течение 24 часов. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

Частью 16 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля предусмотрено, что о проведении внеплановой выездной проверки юридическое лицо или индивидуальный предприниматель уведомляются не позднее чем за 24 часа до ее начала, однако, если вред уже причинен или причиняется в настоящий момент ценностям, указанным в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля, предварительное уведомление проверяемого лица не требуется.

5. Порядок и сроки проведения проверки

Порядок организации проверок регламентирован ст. 14 Закона о защите прав при осуществлении контроля, согласно которой проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Типовая форма распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

В распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля указываются:

- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, а также вид (виды) государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- Ф.И.О., должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;

- наименование юридического лица или Ф.И.О. индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальными предпринимателями;

- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;

- правовые основания проведения проверки;

- подлежащие проверке обязательные требования и требования, установленные муниципальными правовыми актами, в том числе реквизиты проверочного листа (списка контрольных вопросов), если при проведении плановой проверки должен быть использован проверочный лист (список контрольных вопросов);

- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

- перечень административных регламентов по осуществлению государственного контроля (надзора), осуществлению муниципального контроля;

- перечень документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

- даты начала и окончания проведения проверки;

- иные сведения, если это предусмотрено типовой формой распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Например, типовая форма распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя утверждена Приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 N 141.

**Обратите внимание!** Проверка может проводиться только должностным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Копии приказа о проведении проверки вручаются под роспись представителю проверяемого лица одновременно с предъявлением служебных удостоверений.

По просьбе представителей юридического лица или индивидуального предпринимателя должностные лица контролирующего органа обязаны предоставить информацию об органе, проводящем проверку, а также предоставить для ознакомления административные регламенты проведения мероприятий по контролю на объектах, используемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности.

Административные регламенты проведения мероприятий по контролю утверждаются органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и определяют процедуру проведения мероприятий по контролю.

Так, например, Приказом Минприроды России от 29.06.2012 N 196 утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, определяющий порядок осуществления Росприроднадзором государственной функции по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений всеми юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пользование недрами.

Приказом МЧС России от 30.11.2016 N 644 утвержден Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, устанавливающий правила проведения как плановых, так и внеплановых проверок, и иных мероприятий по контролю.

Статья 15 Закона о защите прав при осуществлении контроля полностью посвящена гарантиям прав проверяемых лиц и содержит перечень ограничений при проведении проверки. В ней указано, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица (т.е. не допускается проведение проверки, если ее предмет относится к компетенции иного государственного органа либо вообще такого рода проверки законодательством не предусмотрены);

- проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не предусмотрена законодательством РФ (данный пункт до 1 июля 2022 г. не применяется в отношении проверок нормативных правовых актов СССР и РСФСР о назначении досрочных страховых пенсий, о районных коэффициентах, надбавках и иных гарантиях и компенсациях за работу на Крайнем Севере и других местностях с неблагоприятными условиями);

- проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, не опубликованными в установленном законодательством РФ порядке;

- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя (за исключением проведения такой проверки в случае причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера), а также проверки соблюдения требований земельного законодательства в случаях надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков (т.е. проведение проверки возможно только с участием руководителя или уполномоченного представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а не рядовых сотрудников предприятия. Исключение установлено в случае, если на момент проверки причиняется вред перечисленным в п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля ценностям - жизнь, здоровье граждан и т.п.);

- требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

- отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений;

- распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;

- превышать установленные сроки проведения проверки;

- осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю;

- требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, включенные в определенный Правительством РФ перечень (в данном ограничении идет речь о том, что государственные органы обязаны истребовать документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, в рамках межведомственного взаимодействия и не вправе запрашивать их у предпринимателей. Такие документы включены в Перечень документов и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 N 724-р);

- требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов, информации до даты начала проведения проверки (вместе с тем орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля после принятия распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия).

Напомним, что о проведении плановой проверки юридическое лицо или индивидуальный предприниматель уведомляются за 3 дня до начала ее проведения, а внеплановой - за 24 часа (за исключением случаев, указанных п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля). При этом контролирующий орган может запрашивать документы у организации не ранее даты начала проверки, указанной в приказе (распоряжении). В иных государственных органах контролеры могут запросить документы уже после подписания распоряжения о проведении проверки.

На основании ст. 13 Закона о защите прав при осуществлении контроля срок проведения проверки (как документарной, так и выездной) не может превышать 20 рабочих дней. В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия в год (критерии, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности и малого предприятия, и микропредприятия указаны в ст. 4 Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации").

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем органа контроля, но не более чем на 20 рабочих дней, в отношении малых предприятий - не более чем на 50 часов, микропредприятий - не более чем на 15 часов.

В соответствии со ст. 16 Закона о защите прав при осуществлении контроля результаты проверки оформляются актом. Типовая форма акта проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля юридического лица, индивидуального предпринимателя утверждена Приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 N 141.

В акте указываются:

- дата, время и место составления акта проверки;

- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

- дата и номер распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

- Ф.И.О. и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;

- наименование проверяемого юридического лица или Ф.И.О. индивидуального предпринимателя, а также Ф.И.О. и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;

- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала.

Акт также должен содержать подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

К акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов, заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

Частью 4 ст. 16 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено, что акт оформляется непосредственно после завершения проверки в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается представителю проверяемого лица под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю.

В случае отсутствия или отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. При наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю. При этом акт, направленный в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица, составившего данный акт, проверяемому лицу способом, обеспечивающим подтверждение получения указанного документа, считается полученным проверяемым лицом.

Результаты проверки, содержащие информацию, составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную тайну, оформляются с соблюдением требований, предусмотренных законодательством РФ.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели вправе вести журнал учета проверок. Типовая форма журнала учета проверок юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля, утверждена Приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 N 141. Журнал учета проверок должен быть прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя (при наличии печати).

Если такой журнал ведется, то должностные лица органа государственного контроля обязаны осуществить в нем запись о проверке.

В ч. 12 ст. 16 Закона о защите прав при осуществлении контроля закреплено право предпринимателя в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение 15 дней с даты получения акта проверки представить в соответствующие орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений. При этом он вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность своих возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля. Указанные документы могут быть направлены в форме электронных документов (пакета электронных документов), подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью проверяемого лица.

Выдача предписания регламентирована ч. 1 ст. 17 Закона о защите прав при осуществлении контроля, согласно которой орган контроля в случае выявления нарушений обязан выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. Пункт 2 ч. 1 этой же статьи предусматривает проведение мероприятий по контролю за исполнением требований предписания, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

В случае если при проведении проверки установлено, что деятельность проверяемого лица представляет непосредственную угрозу причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда РФ, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда РФ, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера или такой вред причинен, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном КоАП РФ, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения.

В ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ определено, что **временный запрет деятельности** заключается в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела об административном правонарушении, прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Временный запрет деятельности может применяться, только если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Понятие **административного приостановления деятельности** дается в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, где разъяснено, что оно заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Также в данной норме указывается, что административное приостановление деятельности применяется только в случае существенности угрозы наступления неблагоприятных последствий (причинение вреда жизни и здоровью людей, возникновение эпидемии, наступление техногенной катастрофы или радиационной аварии и т.п.).

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных конкретными статьями КоАП РФ, на срок до 90 суток (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

В качестве примера приведем ст. 14.1 КоАП РФ, ч. 4 которой предусматривает санкцию в виде административного приостановления деятельности на срок до 90 суток в случае осуществления предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией).

Принципиальные различия между временным запретом деятельности и административным приостановлением деятельности следующие.

**Временный запрет деятельности** является так называемой обеспечительной мерой и применяется должностными лицами органов контроля до момента рассмотрения административного дела по существу.

**Административное приостановление деятельности** - административное наказание, которое может быть назначено только судом. Однако и в том, и в другом случае деятельность предприятия запрещается.

6. Основания недействительности проверки, проведенной

с грубыми нарушениями закона. Порядок обжалования действий

должностных лиц органов контроля

Недействительность результатов проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных Законом о защите прав при осуществлении контроля требований к организации и проведению проверок, заключается в том, что ее результаты не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

**Понятие грубого нарушения не является оценочным**: подпадающие под это определение неправомерные действия органов контроля перечислены в ч. 2 ст. 20 Закона о защите прав при осуществлении контроля.

К таким нарушениям относятся:

- проведение "плановой проверки" при том, что в ежегодный план проведения плановых проверок она не включена, либо для ее включения в план и проведения отсутствовали основания;

- нарушение порядка уведомления проверяемого лица о проведении плановой или внеплановой проверки;

- отсутствие оснований для проведения внеплановой проверки, в том числе проведение проверки по обращению, авторство которого не установлено;

- проведение проверки в отсутствие приказа (распоряжения) руководителя государственного органа контроля;

- превышение сроков проведения проверки;

- непредставление проверяемому лицу акта проверки

- и др.

Обжалование результатов проверки, а именно ненормативного правового акта - предписания, возможно по правилам арбитражного судопроизводства, так как на основании п. 2 ч. 1 ст. 29 АПК РФ арбитражным судам подсудны споры об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

На основании ст. 21 Закона о прокуратуре жалоба на действия органа контроля может быть подана и в прокуратуру.

7. Контрольная закупка

В [гл. 1](#P86) мы говорили о балансе конституционно значимых ценностей: самоорганизации хозяйственной деятельности предпринимателей, с одной стороны, и защиты прав потребителей товаров и услуг - с другой.

Одним из проявлений этого диалектического противоречия является вопрос о возможности внезапного проведения проверки, т.е. без заблаговременного уведомления об этом предпринимателя.

Так, о плановой проверке организация может узнать еще в начале календарного года, о внеплановой - руководителю предприятия сообщается до начала ее проведения. Но есть и такое проверочное мероприятие, о проведении которого представитель юридического лица узнает только по его окончании, - это контрольная закупка. Она проводится для выявления таких нарушений "обязательных требований", значимость соблюдения которых особенно важна, и при этом их выявление иным способом не представляется возможным.

В связи с этим в ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено следующее:

"**Статья 16.1. Контрольная закупка**

1. Контрольная закупка представляет собой мероприятие по контролю, в ходе которого органом государственного контроля (надзора) осуществляются действия по созданию ситуации для совершения сделки в целях проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям.

2. Проведение контрольной закупки допускается исключительно в случаях, установленных федеральными законами, регулирующими организацию и осуществление отдельных видов государственного контроля (надзора).

3. Контрольная закупка проводится по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона для проведения внеплановых выездных проверок. При осуществлении видов государственного контроля (надзора), определяемых в соответствии с частями 1 и 2 статьи 8.1 настоящего Федерального закона, положением о виде федерального государственного контроля (надзора) может быть предусмотрено проведение контрольной закупки в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

4. Контрольная закупка проводится без предварительного уведомления проверяемых юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Контрольная закупка, проводимая по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 10 настоящего Федерального закона, проводится по согласованию с органами прокуратуры, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей.

4.1. Контрольная закупка продукции при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, контрольная закупка товаров (работ, услуг) при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного контроля за обращением медицинских изделий и государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств могут быть проведены органом государственного контроля (надзора) незамедлительно с одновременным извещением органа прокуратуры.

4.2. В случае выявления нарушений обязательных требований информация о контрольной закупке должна быть предоставлена представителю юридического лица, индивидуального предпринимателя незамедлительно после ее завершения. Должностное лицо органа государственного контроля (надзора) должно предъявить служебное удостоверение и приказ (распоряжение) руководителя или заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении контрольной закупки.

4.3. Если нарушения обязательных требований при проведении контрольной закупки не выявлены, проведение внеплановой проверки по тому же основанию не допускается.

5. Контрольная закупка (за исключением контрольной закупки, осуществляемой дистанционно с использованием информационно-коммуникационных технологий) должна проводиться в присутствии двух свидетелей либо с применением видеозаписи. В случае необходимости при проведении контрольной закупки применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации.

6. О проведении контрольной закупки составляется акт, который подписывается должностным лицом органа государственного контроля (надзора), проводившим контрольную закупку, и свидетелями. В случае выявления при проведении контрольной закупки нарушений обязательных требований акт о проведении контрольной закупки также представляется для подписания представителям юридического лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводилась контрольная закупка. При отказе представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя от подписания акта о проведении контрольной закупки в акт вносятся сведения об отказе от совершения подписи.

7. Юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, в отношении которых проводилась контрольная закупка, в результате которой были выявлены нарушения обязательных требований, экземпляр акта о проведении контрольной закупки вручается незамедлительно после его составления.

8. Информация о контрольной закупке и результатах ее проведения подлежит внесению в единый реестр проверок в соответствии с правилами формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденными Правительством Российской Федерации.

9. Порядок принятия решения о проведении контрольной закупки либо внеплановой проверки, особенности и порядок проведения контрольной закупки устанавливаются Правительством Российской Федерации".

Органы, наделенные правом проведения контрольной закупки

Правом проведения контрольной закупки обладают:

- органы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (Роспотребнадзор) на предмет соблюдения требований санитарно-эпидемиологической безопасности (пп. 2.1 п. 1 ст. 44 Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения");

- органы федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей (Роспотребнадзор) на предмет соблюдения требований законодательства о защите прав потребителей (п. 3.1 ст. 40 Закона РФ от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей");

- органы государственного надзора за соблюдением обязательных требований в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (Росалкогольрегулирование) (пп. 6 п. 2 ст. 23 Федерального закона от 22.11.1995 N 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции");

- органы федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) при осуществлении контроля за соблюдением законодательства об обращении лекарственных средств, проверке соблюдения медицинской организацией порядка и условий предоставления платных медицинских услуг, соблюдения запрета реализации фальсифицированных медицинских изделий, недоброкачественных медицинских изделий и контрафактных медицинских изделий (ч. 3 ст. 86, п. 8 ч. 2 ст. 88, п. 4 ч. 4 ст. 95 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации");

- налоговые органы (ФНС России) при осуществлении контроля и надзора за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовой техники (п. 2 ст. 7 Федерального закона от 22.05.2003 N 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации").

**Обратите внимание!** Не допускается проведение контрольной закупки, как и других проверочных мероприятий, не уполномоченными на это органами, тем более негосударственными.

Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа отказал в удовлетворении заявления контролирующего органа о привлечении ООО "М." к административной ответственности в связи с тем, что контрольная закупку была проведена ООО "Р.", которое не наделено в установленном порядке функциями по осуществлению соответствующего административного контроля и проведению административного расследования.

При этом суд отметил, что законодательством не предусмотрено делегирование полномочий органа государственного контроля (надзора) по проведению контрольной закупки частным организациям. Следовательно, контрольная закупка, положенная в основу выводов о наличии правонарушения со стороны общества, проведена вне рамок законной процедуры.

**См.:** **Постановление** **Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10.06.2019 N А53-28309/2018.**

Основания проведения контрольной закупки

Контрольная закупка проводится по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 10 Закона о защите прав при осуществлении контроля, т.е. по тем же, что и внеплановая проверка. Соответственно, ее проведение в предусмотренных указанной нормой случаях также подлежит согласованию с органами прокуратуры.

Однако в ч. 4.1 ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля определены ситуации, когда контрольная закупка продукции может проводиться не по согласованию, а с одновременным извещением органов прокуратуры. Это относится к осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного контроля за обращением медицинских изделий и государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств.

Сведения о согласовании контрольной закупки или об уведомлении органа прокуратуры о ее проведении должны содержаться в приказе о проведении контрольной закупки.

При осуществлении видов государственного контроля (надзора), определяемых на основании риск-ориентированного подхода, положением о виде федерального государственного контроля (надзора) может быть предусмотрено проведение контрольной закупки в зависимости от отнесения деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, определенному классу (категории) опасности.

В Законе определено, что в ходе контрольной закупки органом государственного контроля (надзора) осуществляются действия по созданию ситуации для совершения сделки в целях проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям.

Понятие сделки содержится в ст. 153 ГК РФ.

**Сделками** признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

**Таким образом**, сделками являются действия по заключению договоров купли-продажи, подряда, возмездного оказания услуг, перевозки и др.

Порядок проведения контрольной закупки

Постановлением Правительства РФ утверждены Правила организации и проведения контрольной закупки. В п. 5 данных Правил определено, что контрольная закупка проводится способами, применяемыми потребителями при приобретении товаров (работ, услуг) и совершении соответствующих сделок с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими продажу товаров, выполнение работ и оказание услуг потребителям.

Разница с обычной сделкой состоит в том, что при контрольной закупке под видом покупателя выступает сотрудник контролирующего органа, который преследует цель не приобретение товара (услуги), а выявление нарушения.

**Важно!** В соответствии с ч. 5 ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля контрольная закупка (за исключением контрольной закупки, осуществляемой дистанционно с использованием информационно-коммуникационных технологий) должна проводиться в присутствии двух свидетелей (понятых) либо с применением видеозаписи.

На это обстоятельство следует обращать внимание при ознакомлении с актом контрольной закупки. Отсутствие свидетелей и видеозаписи является основанием для признания контрольной закупки недействительной.

При этом не является нарушением отсутствие свидетелей в случае, если контролерами производилась видеозапись (см., например, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.12.2018 N Ф03-4968/2018).

Как уже указывалось выше, о проведении контрольной закупки объявляется после ее завершения. Должностное лицо органа государственного контроля должно предъявить служебное удостоверение и приказ руководителя или заместителя руководителя органа государственного контроля о проведении контрольной закупки (ч. 4.2 ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля).

В Правилах организации и проведения контрольной закупки конкретизируется, что копия приказа о проведении контрольной закупки передается проверяемому (п. 11).

В соответствии с п. 8 Правил организации и проведения контрольной закупки в приказе о проведении контрольной закупки должно быть указано:

- наименование органа государственного контроля (надзора), а также вид (виды) государственного контроля (надзора), в рамках которого проводится контрольная закупка;

- фамилии, имена, отчества (при наличии), должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение контрольной закупки;

- наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводится контрольная закупка, а также место нахождения юридического лица, место осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) место фактического осуществления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, где непосредственно проводится контрольная закупка;

- государственный регистрационный номер записи о создании юридического лица, номер записи об аккредитации в государственном реестре аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц, государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя и ИНН (при наличии у органа государственного контроля (надзора) указанной информации);

- обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется при проведении контрольной закупки;

- основание проведения контрольной закупки;

- сведения о товарах (работах, услугах), подлежащих приобретению в ходе контрольной закупки, способах их закупки и оплаты;

- дата проведения контрольной закупки;

- сведения о применении фото- и киносъемки, а также видеозаписи в ходе контрольной закупки;

- сведения о согласовании проведения контрольной закупки с органами прокуратуры либо об извещении органов прокуратуры о ее проведении (с указанием даты и номера письма о согласовании либо извещения);

- иные сведения, если это предусмотрено типовой формой приказа о проведении контрольной закупки.

В п. 9 Правил организации и проведения контрольной закупки установлено, что контрольная закупка проводится именно тем должностным лицом, которое указано в приказе о ее проведении.

**При ознакомлении с документами о проведении контрольной закупки необходимо убедиться**, что данные проверяющего, указанные в удостоверении и в приказе о проведении закупки, совпадают.

Отметим один психологический момент. Представители государственных структур, предъявляя удостоверение, почти никогда не выпускают его из рук, опасаясь, что проверяемое лицо может завладеть удостоверением, повредить его и т.п. При этом за утерю удостоверения любого чиновника ждет строгая дисциплинарная ответственность.

Поэтому не нужно пытаться "вырвать" удостоверение у проверяющего, но необходимо в корректной форме попросить предоставить вам возможность переписать содержащиеся в удостоверении сведения - это ваше право, гарантированное законом. Речь идет о п. 2 ст. 21 Закона о защите прав при осуществлении контроля, в котором закреплено право проверяемого лица получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки.

Об ознакомлении с приказом о проведении контрольной закупки и о получении его копии представитель юридического лица или индивидуальный предприниматель либо их представители осуществляют соответствующую запись в акте о проведении контрольной закупки. Это является правом, а не обязанностью проверяемого лица. Но в случае отказа от ознакомления с приказом о проведении контрольной закупки и получения его копии в акт о проведении контрольной закупки вносятся соответствующие сведения.

Составление акта контрольной закупки регламентировано ч. 6 ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля. Акт о проведении контрольной закупки подписывается должностным лицом органа государственного контроля (надзора), проводившим контрольную закупку, и свидетелями. В случае выявления при проведении контрольной закупки нарушений обязательных требований акт о проведении контрольной закупки также представляется для подписания представителям юридического лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которых проводилась контрольная закупка.

Согласно приведенному положению Закона о защите прав при осуществлении контроля акт о проведении контрольной закупки представляется для подписания представителю юридического лица или индивидуального предпринимателя только в случае выявления нарушений. Вместе с тем в п. 14 Правил организации и проведения контрольной закупки конкретизировано, что акт представляется для подписания проверяемому во всех случаях - вне зависимости от выявления нарушений.

Частью 6 ст. 16.1 Закона о защите прав при осуществлении контроля установлено, что при отказе представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя от подписания акта о проведении контрольной закупки в акт вносятся сведения об отказе от совершения подписи. Экземпляр акта вручается представителю юридического лица только в случае выявления нарушений обязательных требований (это же правило содержится в п. 16 Правил организации и проведения контрольной закупки).

В случае если выявлены нарушения, экземпляр акта вручается представителю юридического лица или индивидуального предпринимателя незамедлительно после его составления. При этом сам акт должен быть составлен не позднее трех часов с момента завершения проверки.

В соответствии с п. 15 Правил организации и проведения контрольной закупки акт о проведении контрольной закупки включает в себя:

- дату, время и место составления акта о проведении контрольной закупки;

- наименование органа государственного контроля (надзора);

- дату и номер приказа о проведении контрольной закупки;

- фамилию, имя, отчество (при наличии) и должность должностного лица или должностных лиц, проводивших контрольную закупку;

- наименование юридического лица или фамилию, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя, место нахождения юридического лица, место осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) место фактического осуществления их деятельности, где непосредственно была проведена контрольная закупка;

- сведения о товарах (работах, услугах), приобретенных в ходе контрольной закупки, способах их приобретения и оплаты;

- сведения о выявленных нарушениях обязательных требований или об их отсутствии;

- сведения об ознакомлении с приказом о проведении контрольной закупки и о получении копии приказа о проведении контрольной закупки представителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем либо его представителем или сведения об отказе в ознакомлении с приказом о проведении контрольной закупки либо об отказе в получении копии приказа о проведении контрольной закупки;

- сведения о свидетелях, присутствовавших при проведении контрольной закупки (в случае их наличия), или о видеозаписи, а также о применении фото- и киносъемки в ходе контрольной закупки;

- иные сведения, если это предусмотрено типовой формой акта о проведении контрольной закупки;

- подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку, а также подписи свидетелей, присутствовавших при проведении контрольной закупки (в случае их наличия);

- место для подписей представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя либо его представителя или сведений об отказе от подписи.

Бланки актов (типовые формы) утверждаются органами контроля самостоятельно (см., например, Приказ Роспотребнадзора от 25.02.2019 N 95 "Об утверждении типовых форм актов о проведении контрольной закупки товаров (работ, услуг)"). Как следует из пп. "к" п. 15 Правил организации и проведения контрольной закупки, типовая форма может содержать дополнительную информацию о проверке, но в любом случае в ней должны иметься все сведения, перечисленные выше.

Денежные средства, уплаченные при закупке, подлежат незамедлительному возвращению продавцом должностным лицам, ее проводившим, за исключением случаев приобретения товаров в целях их последующих исследований (испытаний), утраты в результате проведения контрольной закупки приобретенным товаром (в частности, пищевой продукцией) потребительских свойств, несения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проводилась контрольная закупка, расходов в связи с проведением работ или оказанием услуг в рамках контрольной закупки (п. 12 Правил организации и проведения контрольной закупки).

Закупленные товары по общему правилу возвращаются продавцу, за исключением:

- случаев, перечисленных в п. 12 Правил организации и проведения контрольной закупки;

- случаев изъятия или ареста товаров в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (изъятие вещей и документов в рамках обеспечения дела об административном правонарушении регламентируется ст. 27.10 КоАП РФ);

- изъятия товаров в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ (например, на основании положений ст. 144 УПК РФ).

Особенности проведения дистанционной контрольной закупки

Существенные особенности имеются при контрольной закупке, проводящейся дистанционно. Обусловлены они самим характером данного проверочного мероприятия, при котором исключается непосредственный контакт работников (представителей) юридического лица или индивидуального предпринимателя с потребителем при совершении сделки. Такая контрольная закупка может проводиться в том числе с использованием почтовой связи, сетей электросвязи, включая Интернет, а также сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов (п. 6 Правил организации и проведения контрольной закупки).

В приказ о проведении дистанционной контрольной закупки, помимо иных сведений, включается информация, позволяющая идентифицировать место проведения контрольной закупки (почтовый адрес, номер телефона, адрес сайта в Интернете), а в акте о проведении контрольной закупки также указывается информация, позволяющая идентифицировать способ, которым была проведена дистанционная контрольная закупка (см. типовую форму акта о проведении дистанционной контрольной закупки товаров (работ, услуг), утвержденную Приказом Роспотребнадзора от 25.02.2019 N 95).

Кроме этого, как указано в п. 17 Правил организации и проведения контрольной закупки:

- объявление о проведении контрольной закупки осуществляется путем направления копии приказа о проведении контрольной закупки и экземпляра акта о проведении контрольной закупки юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в отношении которых проводилась контрольная закупка, не позднее чем на следующий рабочий день после дня проведения контрольной закупки;

- возврат товара, результатов работы или услуги (если это возможно по их характеру) осуществляется в порядке, аналогичном порядку, применяемому юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при совершении соответствующих сделок;

- возврат денежных средств органу государственного контроля осуществляется путем незамедлительного возврата наличных денежных средств должностному лицу органа государственного контроля или путем незамедлительного принятия работниками (представителями) юридического лица или индивидуальным предпринимателем или его работниками (представителями) необходимых действий по возврату денежных средств, перечисленных в ходе контрольной закупки путем безналичных расчетов, на счет, с которого производилась оплата товара (работы, услуги) при контрольной закупке, после возврата товара, результатов работы, услуги (если это возможно по их характеру).

**Важная гарантия прав предпринимателей закреплена в** **ч. 4.3 ст. 16.1** **Закона о защите прав при осуществлении контроля**: если нарушения обязательных требований при проведении контрольной закупки не выявлены, проведение внеплановой проверки по тому же основанию не допускается.

**Таким образом**, контролирующий орган не может действовать по логике - ничего не выявили в ходе контрольной закупки, тогда назначим внеплановую проверку.

Информация о контрольной закупке и результатах ее проведения подлежит внесению в единый реестр проверок в соответствии с Правилами формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденными Правительством РФ.

Состав информации, включаемой в реестр проверок, и сроки ее внесения определены в приложении N 5 к Правилам формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28.04.2015 N 415.

Контрольную закупку следует отличать от проверочной закупки, которая проводится на основании п. 4 ч. 1 ст. 6 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности".

Проверочная закупка проводится не контролирующими органами, а органами, уполномоченными на проведение оперативно-разыскных мероприятий (МВД России, ФСБ России и др.), в целях исключительно выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, а также выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Глава 4. КРАТКИЙ ОБЗОР ЗАКОНОПРОЕКТА О ГОСУДАРСТВЕННОМ

И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ И ЗАКОНОПРОЕКТА ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ

ТРЕБОВАНИЯХ

1. Законопроект о государственном и муниципальном контроле

В предыдущих главах книги мы указывали на то, что действующее законодательство РФ о государственном и муниципальном контроле не свободно от недостатков, которые прежде всего связаны с многочисленными изменениями и дополнениями первоначальных положений Закона о защите прав при осуществлении контроля, а также с наличием большого количества подзаконных актов, регулирующих данный вопрос. В результате в законодательстве неизбежно возникли противоречия и неясности.

В целях исправления данной ситуации распоряжением Правительства РФ от 02.12.2017 N 2691-р в Государственную Думу был внесен законопроект о государственном и муниципальном контроле.

Согласно пояснительной записке Правительства РФ к законопроекту о государственном и муниципальном контроле он 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.

**Подчеркнем**: Правительство РФ в качестве цели данного законопроекта указывает смещение баланса контрольных мероприятий с проверочных на профилактические. Также отмечается, 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.

Далее в пояснительной записке указывается, что положения законопроекта о государственном и муниципальном контроле предлагается распространить на отношения, связанные с организацией и осуществлением всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 2 этого законопроекта.

Часть 2 ст. 2 рассматриваемого законопроекта состоит из 35 пунктов, в которых перечислены виды контрольных и иных проверочных мероприятий, по отношению к которым не применяются нормы данного законопроекта:

"Положения настоящего Федерального закона не применяются к отношениям по организации и осуществлению:

1) оперативно-розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, мероприятий по проверке заявлений и сообщений о преступлениях, мероприятий по проверке заявлений и сообщений о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции и иных органов дознания;

2) производства по делам об административных правонарушениях, в том числе с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, в соответствии с законодательством об административных правонарушениях; исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях;

3) мероприятий при исполнении уголовных наказаний и применении иных мер уголовно-правового характера;

4) расследования причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, профессиональных заболеваний, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда (ущерба) окружающей среде, имуществу граждан и организаций, государственному и муниципальному имуществу;

5) мероприятий, проводимых должностными лицами пограничных органов при осуществлении своих полномочий во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском и Каспийском морях;

6) контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в соответствии с федеральными законами, регулирующими организацию и осуществление отдельных видов государственного контроля (надзора) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (санитарно-карантинный контроль), федерального государственного ветеринарного надзора, федерального государственного карантинного фитосанитарного надзора, федерального государственного транспортного надзора, государственного контроля (надзора) за осуществлением международных автомобильных перевозок;

7) видов федерального государственного контроля (надзора), проводимых федеральным органом исполнительной власти в области обороны, и непосредственно связанных с обеспечением обороны страны;

8) проводимых органами федеральной службы безопасности Российской Федерации:

а) пограничного контроля;

б) федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов в части морских биоресурсов;

в) контроля за соблюдением режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

г) государственного контроля за организацией и функционированием криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, сетей связи специального назначения и иных сетей связи, обеспечивающих передачу информации с использованием шифров, контроль за соблюдением режима секретности при обращении с шифрованной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов и организаций на территории Российской Федерации и в ее учреждениях, находящихся за пределами территории Российской Федерации, а также в пределах компетенции федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности контроль за обеспечением защиты особо важных объектов (помещений) и находящихся в них технических средств от утечки информации по техническим каналам;

д) контроля и надзора за выполнением организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в государственных информационных системах персональных данных в пределах полномочий федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

9) экспортного контроля, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, противодействия иностранным техническим разведкам и технической защиты информации, а также специально уполномоченным органом в области экспортного контроля;

10) контроля, проводимого федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны;

11) выполняемых Банком России функций по:

а) надзору за деятельностью кредитных организаций и банковских групп;

б) контролю и надзору за деятельностью некредитных финансовых организаций;

в) контролю и надзору за соблюдением эмитентами требований законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах;

г) контролю и надзору в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах;

д) контролю за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

12) налогового контроля;

13) валютного контроля;

14) таможенного контроля;

15) контроля за использованием гражданами, организациями государственного и муниципального имущества, регулируемого законодательством об управлении государственным и муниципальным имуществом, бюджетным законодательством;

16) государственного финансового контроля и муниципального финансового контроля в соответствии с бюджетным законодательством;

17) контроля за использованием средств государственными корпорациями в соответствии с федеральными законами;

18) контроля за деятельностью региональных операторов в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации;

19) контроля за соблюдением законодательства при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц";

20) контроля за соблюдением законодательства о государственном оборонном заказе;

21) контроля в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;

22) федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части деятельности полиции по обеспечению соблюдения участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения;

23) государственного контроля при ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в государства, не входящие в Евразийский экономический союз, драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы;

24) государственного контроля за уплатой страховых взносов и выплатой страхового обеспечения, осуществляемого Фондом социального страхования Российской Федерации;

25) федерального государственного надзора в области использования атомной энергии;

26) лицензионного контроля деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, включая разработку, изготовление, испытание, транспортирование (перевозку), эксплуатацию, хранение, ликвидацию и утилизацию ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения;

27) контроля, непосредственно связанного с обеспечением безопасности государства, осуществляемого федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности:

а) лицензионного контроля деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации;

б) лицензионного контроля деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя);

в) лицензионного контроля деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации;

28) федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны;

29) проводимых федеральным антимонопольным органом и его территориальными органами:

а) государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства;

б) государственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

в) государственного контроля за экономической концентрацией;

г) контроля за осуществлением иностранных инвестиций;

д) государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа;

30) государственного портового контроля;

31) федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

32) федерального государственного контроля за оборотом оружия;

33) контроля за частной детективной и охранной деятельностью;

34) федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

35) федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций".

В законопроекте о государственном и муниципальном контроле устанавливается, что предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются оценка соблюдения обязательных требований, а также оценка исполнения предусмотренных федеральными законами решений контрольно-надзорных органов, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий не только организациями, но и гражданами. Понятно, что речь идет о гражданах, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Отдельная глава законопроекта о государственном и муниципальном контроле посвящена принципам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, среди которых:

- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц;

- охрана прав и законных интересов контролируемых лиц;

- недопустимость злоупотребления правом;

- уважение достоинства личности, деловой репутации организации;

- сохранение коммерческой и служебной тайны;

- недопустимость множественного государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- результативность, эффективность, объективность государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- оперативность и разумность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Как мы видим, большинство из закрепленных принципов направлено на обеспечение гарантий прав проверяемых лиц, в том числе уважение достоинства личности и деловой репутации, сохранение коммерческой тайны. При этом список таких "гарантирующих права" принципов расширен по сравнению со ст. 3 Закона о защите прав при осуществлении контроля.

В законопроекте о государственном и муниципальном контроле предлагается закрепить широкий набор средств и механизмов проведения профилактической работы, в том числе принципиально новые: меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, осуществление консультирования, профилактическое сопровождение, самообследование, профилактический визит и иные. При этом участие в профилактических мероприятиях - это право, а не обязанность контролируемых лиц.

Однако в случае добровольного проведения контролируемым лицом профилактических мероприятий, уменьшающих риски причинения вреда охраняемым законом ценностям, контрольно-надзорный орган относит объект контроля к более низким категориям риска, что влечет снижение периодичности и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий.

В ст. 60 законопроекта о государственном и муниципальном контроле закреплено, что в целях мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований контрольно-надзорные органы проводят мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц, в случаях, когда такие меры предусмотрены положением о виде контроля.

Критерии добросовестности, а самое главное - конкретные меры стимулирования будут утверждаться контрольно-надзорными органами.

При **профилактическом сопровождении** контрольно-надзорный орган осуществляет предварительную оценку соблюдения контролируемым лицом обязательных требований в отношении определенных действий и предоставляет рекомендации об оптимальном способе соблюдения обязательных требований. Осуществляться оно будет на основании заявления контролируемого лица путем заключения соглашения между ним и контрольно-надзорным органом.

Еще одна новелла - это **самообследование**. В целях добровольного определения контролируемыми лицами уровня соблюдения ими обязательных требований положением о виде контроля может предусматриваться самостоятельная оценка соблюдения обязательных требований. В рамках самообследования также обеспечивается возможность получения контролируемыми лицами сведений о соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска, об основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий, применимых к соответствующим категориям риска.

Самообследование осуществляется в автоматизированном режиме с помощью информационной системы контрольно-надзорного органа и может касаться как контролируемого лица в целом, так и его обособленных подразделений, иных объектов.

Контролируемые лица, получившие высокую оценку соблюдения ими обязательных требований, вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований, которая направляется в контрольно-надзорный орган, осуществляющий ее регистрацию и размещение на своем официальном сайте в Интернете.

Смысл проведения самообследования заключается в том, что в случае декларирования контролируемым лицом соблюдения обязательных требований плановые контрольно-надзорные мероприятия в отношении последнего не проводятся на протяжении всего срока действия зарегистрированной декларации соблюдения обязательных требований.

**Таким образом**, в данном случае предполагаются доверительные партнерские отношения между государством и хозяйствующим субъектом, основанные на стимулировании предпринимателя к добровольному соблюдению обязательных требований.

Тем не менее в законопроекте о государственном и муниципальном контроле наряду с профилактическими предусмотрены и контрольно-надзорные мероприятия. Помимо уже знакомых нам выездной и документарной проверок, контрольной закупки законопроект о государственном и муниципальном контроле дополнен такими видами контрольно-надзорных мероприятий, как выездное обследование, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд.

**Выездное обследование** - это контрольно-надзорное мероприятие без взаимодействия с контролируемым лицом в целях визуальной оценки соблюдения им обязательных требований.

В ходе выездного обследования инспектор может осуществлять осмотр общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектов. Примечательно, что срок проведения выездного обследования одного объекта подконтрольного лица (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать один рабочий день.

**Мониторинговая закупка** - контрольно-надзорное мероприятие, в ходе которого инспектором совершаются действия по созданию ситуации для осуществления сделки (закупки) в целях последующего направления продукции (товаров), результатов работ, услуг на испытание, экспертизу, проведения исследования выполненных работ, оказанных услуг на предмет соответствия, реализуемых продукции (товаров), результатов работ, услуг обязательным требованиям по качеству и безопасности.

Мониторинговая закупка по процедуре проведения схожа с контрольной закупкой, предусмотренной Законом о защите прав при осуществлении контроля. Вместе с тем имеются и различия, состоящие в целях проведения закупок.

**Напомним**, что контрольная закупка проводится в целях проверки соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям.

**Выборочный контроль** - контрольно-надзорное мероприятие, проводимое по месту хранения и (или) реализации гражданами, организациями продукции (товаров), представляющее собой изъятие образцов продукции (товаров) в целях подтверждения их соответствия обязательным требованиям по безопасности и (или) качеству.

Изъятие в ходе проведения выборочного контроля проб (образцов) продукции (товаров) может осуществляться исключительно при отсутствии возможности оценки соблюдения обязательных требований иными способами без изъятия проб (образцов) продукции (товара), т.е. на месте.

**Инспекционный визит** - это контрольно-надзорное мероприятие, которое проводится посредством взаимодействия с конкретным контролируемым лицом и (или) владельцем (пользователем) производственного объекта в целях предотвращения риска причинения вреда (ущерба).

В ходе инспекционного визита могут совершаться следующие контрольно-надзорные действия:

- осмотр;

- опрос;

- получение письменных объяснений;

- инструментальное обследование.

Инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица и собственника производственного объекта.

Рейд, предусмотренный законопроектом о государственном и муниципальном контроле, следует отличать от рейдового осмотра, предусмотренного действующим Законом.

**Рейд** представляет собой контрольно-надзорное мероприятие, проводимое в целях оценки соблюдения обязательных требований по использованию (эксплуатации) объектов контроля, которыми владеют несколько лиц, осуществления деятельности или совершения действий контролируемых лиц на определенной территории.

Рейд проводится в отношении всех контролируемых лиц, осуществляющих владение, либо пользование, либо управление соответствующим объектом контроля, либо неограниченного круга контролируемых лиц, осуществляющих деятельность или совершающих действия на соответствующей территории.

Увеличение количества проверочных мероприятий объясняется в пояснительной записке к законопроекту о государственном и муниципальном контроле необходимостью большей дифференциации проверочных мероприятий:

"...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".

Законопроектом о государственном и муниципальном контроле предполагается более широкое использование риск-ориентированного подхода, на котором будет основываться вся система государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а не только частота проведения плановых проверок.

Мировой опыт использования данной модели показал, что после ее полного внедрения удается значительно улучшить показатели защиты охраняемых законом ценностей, при этом сократив от 10 до 30% безрезультативных и низкоэффективных контрольно-надзорных мероприятий и связанных с ними бюджетных расходов (Финансово-экономическое обоснование к законопроекту о государственном и муниципальном контроле).

Чрезвычайно важной является более четкая и структурированная регламентация процессуальных аспектов проведения контрольно-надзорных мероприятий. Этим вопросам посвящен разд. V законопроекта о государственном и муниципальном контроле - "Контрольно-надзорное производство". По аналогии с производством по делам об административных правонарушениях, регламентированным КоАП РФ, вводится понятие контрольно-надзорного производства:

"Контрольно-надзорное производство - урегулированный нормами, закрепленными в настоящем Федеральном законе, систематизированный комплекс последовательно совершаемых действий и принимаемых решений контрольно-надзорных органов, их должностных лиц по оценке соответствия объектов контроля обязательным требованиям, а также по исполнению решений данных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, нацеленных на выявление и устранение нарушений обязательных требований" (ч. 1 ст. 71 законопроекта о государственном и муниципальном контроле).

Действия участников контрольно-надзорных мероприятий осуществляются только в рамках данного производства и в предусмотренных законопроектом о государственном и муниципальном контроле процессуальных формах. Установлены процедуры:

- открытия контрольно-надзорного производства;

- отказа в открытии контрольно-надзорного производства;

- прекращения контрольно-надзорного производства.

Предусматривается исчерпывающий перечень оснований и поводов открытия контрольно-надзорного производства.

Досудебному (внесудебному) обжалованию решений, действий (бездействия) контрольно-надзорных органов и их должностных лиц посвящена гл. 10 законопроекта о государственном и муниципальном контроле, в которой установлено, что жалобы на решения, действия (бездействие) контрольно-надзорного органа подаются его руководителю, а на решения, действия (бездействие) последнего - в вышестоящий контрольно-надзорный орган.

В законопроекте о государственном и муниципальном контроле детально регламентирована процедура подачи и рассмотрения жалоб, при этом обязанность доказывания законности и обоснованности принятого решения и (или) совершенных действий (бездействия) возлагается на должностное лицо контрольно-надзорного органа, решение, действия (бездействие) которого обжалуются.

Вступление рассматриваемого законопроекта в силу предполагается с 1 января 2021 г. Думается, что, несмотря на неизбежные проблемы, всегда возникающие при применении нового законодательства, в целом регламентация контрольно-надзорной деятельности станет более четкой и понятной как для должностных лиц контролирующих органов, так и для субъектов хозяйственной деятельности.

2. Законопроект об обязательных требованиях

Рассмотренный законопроект о государственном и муниципальном контроле детально регламентирует все аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности. Так зачем же понадобился еще один проект закона, аналога которому в действующем законодательстве не имеется?

Дело в том, что законопроект об обязательных требованиях регулирует не процедуру проведения проверок, а правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах РФ обязательных требований.

Так, в ст. 3 законопроекта об обязательных требованиях определено, что обязательные требования устанавливаются федеральными законами и только в установленных ими же случаях подзаконными актами.

Положения нормативных правовых актов, которыми устанавливаются обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем через три месяца после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта.

Указанный срок должен позволить субъектам хозяйственной деятельности изучить и обеспечить исполнение вновь введенных требований.

В случае действия различных по содержанию обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований.

**Таким образом**, если законодатель допустит действие противоречащих друг другу обязательных требований, то это не может быть основанием для привлечения к ответственности проверяемого лица при условии, что оно обеспечило выполнение одного из них.

Законопроект об обязательных требованиях определяет основные принципы установления обязательных требований:

- законность;

- обоснованность;

- правовая определенность и системность регулирования;

- открытость и предсказуемость регулирования;

- исполнимость.

Принцип обоснованности обязательных требований подразумевает, что необходимыми условиями установления таких требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, а также возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

Еще один, на наш взгляд, чрезвычайно важный принцип - правовая определенность и системность. Содержание обязательных требований должно быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом.

При разработке проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, должно быть обеспечено их публичное обсуждение. При этом оценка регулирующего воздействия проводится в отношении проекта нормативного правового акта, которым устанавливаются обязательные требования при его разработке.

Также в данном законопроекте предусматривается оценка фактического воздействия нормативных правовых актов, которая проводится в целях анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей. Проводится такая оценка не позднее пяти лет со дня вступления соответствующего нормативного правового акта в силу (ст. 13).

Федеральные органы исполнительной власти после принятия законопроекта об обязательных требованиях смогут издавать официальные разъяснения обязательных требований в форме приказа.

Наиболее "радикальной" в законопроекте об обязательных требованиях является ст. 17 ("Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона ("регуляторная гильотина")"). Она даже дала неформальное название этому законопроекту - Закон о регуляторной гильотине.

Видимо, авторы законопроекта об обязательных требованиях посчитали, что покончить с неразберихой действующих нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, возможно только при помощи орудия казни, ставшего легендарным во времена Великой французской революции.

Что же режет нож гильотины? Все нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также правовые акты исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащие обязательные требования и вступившие в силу до 1 января 2021 г.

Независимо от того, отменены ли эти нормативные правовые акты, с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, предоставлении государственных и муниципальных услуг не допускается проведение оценки соблюдения обязательных требований, в них содержащихся.

Правительство РФ вправе определить перечень нормативных правовых актов, которые продолжат свое действие и после 1 января 2021 г., но несоблюдение требований, в них содержащихся, с 1 января 2021 г. не может являться основанием для привлечения к административной ответственности.

Такие же требования установлены для региональных и муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования. Различия только в сроках: региональные акты должны прекратить свое действие до 2022 года, а муниципальные - до 2023 года.

Кроме этого, с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора), предоставлении государственных услуг не допускается проведение оценки соблюдения обязательных требований, содержащихся в официально не опубликованных нормативных правовых актах, за исключением обязательных требований, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством РФ иной информации ограниченного доступа.

Естественно, это не означает, что после отмены всех действующих нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, вообще никакое регулирование в данной сфере осуществляться не будет.

По всей видимости, с 1 января 2021 г. будут вводиться в действие новые нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, разработанные в соответствии с принципами, установленными в законопроекте об обязательных требованиях. Фактически это отдельная работа по систематизации российского законодательства об обязательных требованиях.

Предполагается, что законопроект об обязательных требованиях вступит в силу через 90 дней со дня его официального опубликования, а в части положений о том, что нормативные правовые акты, которыми устанавливаются обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем через три месяца после дня официального опубликования, соответствующего нормативного правового акта, - с 1 января 2021 г.

3. Вывод

Два рассмотренных нами законопроекта должны кардинальным образом изменить правовое регулирование в сфере государственного контроля. Цель этих изменений - оптимизация работы контролирующих органов, а также создание наиболее благоприятных условий для развития экономики России, что невозможно без обеспечения прав конкретных субъектов экономической деятельности.

Приложения N 1 - 6 <\*>

--------------------------------

<\*> Тексты не приводятся.

1. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2018 г. N 41-АД18-6.

2. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2018 г. N 3-АД18-5.

3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2018 г. N 309-КГ18-22665.

4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2019 г. N 303-ЭС19-10683.

5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. N 306-ЭС19-19540.

6. Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 27 ноября 2018 г. N 33а-8544/2018.

Подписано в печать

02.03.2020