

УДК 342.914

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И ГАРАНТИИ ПРАВ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ

© 2021 г.

Д.С. Фесько

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород
Юридическая фирма «Alliance Legal CG», Москва

fds@al-cg.com

Поступила в редакцию 05.12.2020

С позиций обеспечения гарантий прав граждан и организаций анализируются положения новых федеральных законов от 31 июля 2020 года — Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Ключевые слова: государственный контроль, административный надзор, обязательные требования, гарантии прав контролируемых лиц, права и законные интересы контролируемых лиц, реформа государственного контроля и надзора, новое законодательство о государственном контроле и надзоре.

1. Не вызывает сомнения тот факт, что уровень правовых гарантий для контролируемых лиц во многом определяется качеством самого контрольно-надзорного законодательства. Чем более оно совершенно, тем более защищенными чувствуют себя и физические, и юридические лица в своих отношениях с контрольными (надзорными) органами.

Возникающие при этом конфликты интересов сторон легко решаются в рамках качественного и понятного правового поля. Важно, чтобы на уровне закона были полно и четко определены предмет и объект государственного контроля (надзора), урегулирована организация этого вида деятельности государства, закреплены её формы, технологии и процедуры; с другой стороны, законодательное оформление должны получить и правовые гарантии для контролируемых лиц.

Современное законодательство о государственном контроле (надзоре) представляет собой достаточно пеструю совокупность федеральных и региональных законов. Так, наряду с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1] действуют более 100 федеральных законов, которые регулируют отдельные виды ревизионной деятельности государства. При этом часть из них основывается на базовом законе, а другая часть регламентирует виды, на которые не распространяется действие данного закона.

Следует согласиться с мнением ученых, отмечающих, что из сферы действия Федерально-го закона от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ ис-

ключены как минимум 80 видов государственного контроля и надзора. По оценкам специалистов, на начало 2019 года насчитывался 221 вид государственного контроля и надзора, не считая еще более 50 различных видов лицензионного контроля. Следовательно, данный федеральный закон распространяется чуть больше чем на половину видов государственного контроля и надзора (на 141 вид), что вызывает обоснованную озабоченность как теоретиков, так и практических работников [2, с. 40].

Основным недостатком всех этих нормативных актов является то, что в них довольно скромно отражены вопросы гарантий прав контролируемых лиц, несмотря на название базового закона. Хотя справедливости ради нужно отметить, что за последние годы Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» пополнился поправками, которые существенным образом обогатили арсенал гарантий прав субъектов предпринимательской деятельности. Соответствующие изменения вносились и в отраслевые законы о контроле (надзоре).

2. Прорывным, с позиций обеспечения прав контролируемых лиц, является Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3], который вступает в силу с 1 июля 2021 года. Сохраняя преемственность с действующим законодательством, он в то же время содержит ряд принципиальных положений, которые позволяют говорить о *новой системе координат* во

взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц. По сути, со вступлением в силу данного закона заработает реформа системы государственного контроля (надзора), о которой так много говорилось в последние годы. Он позволит существенным образом сократить давление на бизнес и сузить границы субъективного усмотрения инспекторов.

3. Новый закон – и это принципиально отличает его от действующего акта – рассматривает **признание, соблюдение и защиту прав контролируемых лиц** (всех граждан и организаций) как **принцип государственного контроля (надзора)** (статья 10 закона) и одновременно как важнейшую **обязанность контрольных (надзорных) органов** (статья 29 закона).

С позиций обеспечения прав контролируемых лиц архиважным является положение нового закона *о приоритете профилактических мероприятий* по отношению к контрольным (надзорным) действиям. И главным здесь в работе проверяющих органов является не кара виновных, а предупреждение нарушений с их стороны обязательных требований. Перечень профилактических мер достаточно широк. Это обобщение правоприменительной практики, информирование, консультирование, профилактическое сопровождение, издание руководств по соблюдению обязательных требований норматива и др. (статья 45 закона). Усиление гарантий прав проверяемых лиц прослеживается, в частности, и в новых – упредительных – мерах, таких как стимулирование добросовестности (статья 48 закона), самообследование (статья 51 закона), профилактический визит (статья 51 закона).

Таким образом, как отмечается известными учеными, положения «нового» федерального закона свидетельствуют, что «планируется серьезным образом расширить функционал контрольно-надзорных органов по осуществлению профилактической деятельности» [4, с. 49].

Существенным моментом профилактики нарушений обязательных требований является то, что осуществление многих упредительных мер должно быть согласовано с проверяемыми лицами. С одной стороны, данное правило является гарантией защиты от необоснованного вмешательства в работу контролируемых лиц, с другой — повышением их ответственности за несоблюдение обязательных требований.

Для объективности и достоверности государственного контроля (надзора) крайне важно, что вводятся негосударственные механизмы по стимулированию добросовестного поведения контролируемых лиц. Прежде всего, это независимая оценка соблюдения обязательных требований, которая проводится аккредитованными

организациями. Их заключение о соблюдении юридическим лицом обязательных требований освобождает его от плановых контрольных (надзорных) мероприятий (статья 54 закона).

Плановая проверка также не грозит участникам саморегулируемой организации, которая заключила с контрольными органами соглашение о признании результатов её деятельности (статья 55 закона), и субъектам предпринимательской деятельности, имеющим договор страхования рисков причинения вреда (статьи 23 и 25 закона).

4. Для соблюдения законных интересов бизнеса также весьма существенным является установление в новом законе исчерпывающего перечня видов контрольных (надзорных) мероприятий и подробных правил их проведения. Надо сказать, что они не ограничиваются документальными и выездными проверками, а включают и более мягкие их разновидности, такие как мониторинговая закупка (статья 68 закона), выборочный контроль (статья 69 закона), инспекционный визит (статья 70 закона), выездное обследование (статья 75 закона) и другие. Данный подход в значительной мере сужает поле для административного усмотрения инспекторов.

5. Этой же цели служит тот факт, что закон ориентирован на новые технологии в контрольной (надзорной) деятельности, которые сужают коррупционную составляющую и в максимальной степени обеспечивают соблюдение прав контролируемых лиц. Это происходит благодаря сокращению числа прямых взаимодействий контрольных (надзорных) органов и подконтрольных лиц. В частности, нововведения предусматривают дистанционную форму взаимодействия сторон. Появляется возможность проведения проверок в виде инспекционного визита и выездной проверки дистанционно, в том числе посредством использования аудиоили видеосвязи (статья 56 закона).

Еще до принятия нового федерального закона учеными отмечалось, что происходит активное внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов исполнительной власти современных информационно-телекоммуникационных технологий, таких как «ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», ГАИС «Управление», ведомственных государственных информационных систем контрольно-надзорных органов. Они должны использоваться для информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности и для обеспечения межведомственного взаимо-

действия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» [5, с. 10].

По мнению С.М. Зубарева и А.В. Сладковой, «**цифровые технологии контроля в сфере государственного управления** представляют собой информационно-технологические процессы, охватывающие контрольную деятельность уполномоченных государственных органов, институтов гражданского общества и граждан, направленную на обеспечение эффективности, законности и целесообразности функционирования субъектов исполнительной власти. Цифровые технологии контроля в сфере государственного управления основываются на широком применении Интернета, компьютеров, мобильных устройств, операционных систем и специальных программ, активном участии в информационном процессе пользователей, использовании режима реального времени при доступе пользователей к удаленным базам данных» [6].

Новый закон в качестве основной формы информационных связей между контрольными (надзорными) органами и контролируемыми лицами закрепляет **электронное взаимодействие**. Доводить свои решения и сообщать о своих действиях контрольные (надзорные) органы будут через Единый портал государственных услуг, заверяя документы квалифицированной электронной подписью. Равным образом и контролируемые лица будут направлять свои документы в адрес контрольных (надзорных) органов, включая жалобы, в электронном виде через Единый портал государственных услуг и другие порталы (статьи 21, 40, 43, 98 закона).

Безусловно, такой порядок упростит документооборот и повысит его оперативность, что важно для нормальной деятельности как контролирующих (надзорных) органов, так и контролируемых лиц.

Все действия контрольных (надзорных) органов будут отражаться в информационной системе. Со своей стороны, граждане и организации получают возможность отследить правомерность их проведения и доступ ко всем интересующим их документам и сведениям (статья 17 закона). А контрольные (надзорные) органы без взаимодействия с проверяемой стороной, следовательно, без излишних временных и финансовых затрат, смогут получать информацию о деятельности контролируемых лиц и оценивать её с учетом имеющихся данных, полноты и достоверности представляемых сведений.

6. Снижение интенсивности административной нагрузки на проверяемую сторону будет достигнуто за счет сокращения числа выездных проверок. Они будут проводиться в исключи-

тельных случаях, когда не представится возможным следующее:

а) удостовериться в полноте и достоверности сведений, которые содержатся в документах и объяснениях контролируемого лица;

б) оценить соответствие деятельности, действий (бездействия) контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям без выезда на место (пункт 3 статьи 73 закона).

Более того, положением о виде контроля могут устанавливаться ограничения проведения выездных проверок в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска. О проведении выездной проверки контролируемое лицо в обязательном порядке уведомляется путем направления копии решения о проведении выездной проверки не позднее чем за двадцать четыре часа до ее начала (если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля).

Срок проведения выездной проверки не может превышать десяти рабочих дней, а по продолжительности проверка в отношении субъекта малого предпринимательства по общему правилу не может превышать пятидесяти часов для малого предприятия и пятнадцати часов для микропредприятия.

Вместо плановых проверок будет чаще применяться такой специальный режим государственного контроля (надзора), как мониторинг (статья 96 закона). Мониторинг сведений об объекте контроля (надзора) предполагает получение информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля (надзора) опосредованно, с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения. Дистанционный режим контроля будет осуществляться на условиях соглашения между контрольным (надзорным) органом и контролируемым лицом и освобождать подконтрольную сторону от плановых проверок соблюдения обязательных требований.

7. Новый закон воспринял предложения ученых и практиков о недопустимости оценки результативности контрольных (надзорных) органов в зависимости от количества проведенных ими проверочных мероприятий, выявленных нарушений и лиц, привлеченных к ответственности. Более того, он накладывает запрет на применение этих показателей при оценке эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов (пункт 7 статьи 30 закона). Значит, частота проверок сократится и соответственно

этому уменьшатся возможности коррупционной составляющей взаимодействия сторон.

Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов будет осуществляться по каждому виду контроля в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которая включает в себя:

1) ключевые показатели видов контроля в определенной сфере деятельности, которые отражают уровень минимизации вреда ценностям, охраняемым законом, а также уровень снижения риска причинения такого вреда;

2) индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения.

Эти нововведения должны привести к сокращению всевозможных проверок контролируемых лиц и уменьшению административного давления на бизнес.

Для обеспечения прав представителей бизнеса также крайне важным является правило, согласно которому недействительными могут признаваться решения, принятые не только по результатам проверки, но и по результатам любого контрольного (надзорного) мероприятия, если оно прошло с грубым нарушением требований к его организации и осуществлению (статья 91 закона). Одним из таких нарушений является ревизионное действие, недопустимое для соответствующего контрольного (надзорного) мероприятия. Например, в ходе документарной проверки не могут проводиться такие действия, как осмотр, досмотр, отбор проб (образцов), которые могут сопровождать выездную проверку или рейдовый осмотр. При этом закон довольно детально определяет условия проведения того или иного контрольного (надзорного) мероприятия, устанавливает дополнительные ограничения для инспекторов при их осуществлении. В настоящее время такое обстоятельство в перечне грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) отсутствует.

8. С позиций обеспечения прав контролируемых лиц важное значение в новом законе имеет *дополнение обязанностей контрольных (надзорных) органов*. В частности, при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) запрещаются принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации и индивиду-

ального предпринимателя (пункт 4 статьи 10 закона). Также запрещается проявлять неуважение к религиозным обрядам и церемониям, препятствовать их проведению и нарушать внутренние установления религиозных организаций во время проверочных мероприятий (подпункт 4 пункта 1 статьи 29 закона).

Все вышеперечисленные гарантии прав контролируемых лиц, безусловно, будут дисциплинировать инспекторов и заставят их строго следовать провозглашенному порядку контрольной (надзорной) деятельности.

9. Вместе с тем система законодательных гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля объективно нуждается в дальнейшем развитии. И не только потому, что новый закон по-прежнему не содержит ряда гарантий, необходимых для должного обеспечения прав контролируемых лиц, но и в связи с новыми социально-правовыми реалиями, видоизменяющими характер и технологии контрольной (надзорной) деятельности. К числу таких реалий относятся, в частности, условия пандемии, которые потребовали установления для общественной жизни режима повышенной готовности на достаточно длительный период времени.

Совершенствование законодательства о гарантиях прав контролируемых лиц многоаспектно. Как отмечается учеными, одной из важнейших гарантий «является установление ряда процессуальных норм, регламентирующих основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий, права и обязанности органов государственного контроля» [7, с. 14].

Проблема расширения **арсенала гарантий, применяемых в процессе контрольного (надзорного) производства**, частично решена. В новом законе существенно дополнен их набор. Но анализ различных стадий проведения контрольного (надзорного) производства показывает, что обеспеченность правовыми гарантиями неравномерна.

За последние годы контролируемые лица получили дополнительные права на *стадии возбуждения контрольного производства*. Так, они теперь заранее знают о проведении плановых контрольных мероприятий и соответственно могут готовиться к ним. Новый закон дал им возможность гарантировать себя от проверок путем подачи декларации о соответствии. Он запретил параллельное проведение в отношении них контрольных мероприятий. Установил информирование подконтрольных лиц о действиях и решениях контролирующего органа, в том числе через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг».

Вместе с тем контролируемые лица, как и ранее, лишены права как-то влиять на процессы формирования планов проверок. Было бы целесообразно доводить проекты планов проверок до их сведения, по крайней мере до субъектов предпринимательской деятельности, чтобы при окончательном утверждении планов имелась возможность учесть мнение контролируемых лиц.

К примеру, существуют крайне широкие дискреции контролеров при принятии решения о проведении внепланового проверочного мероприятия по следующему основанию: «*наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям*» (подпункт 1 пункта 1 статьи 57 закона). Контролируемые лица при этом могут узнать о наличии этих оснований лишь постфактум, когда профилактическое или контрольное (надзорное) мероприятие уже началось. Закон, в принципе, предоставляет им возможность получить от проверяющего органа информацию о сведениях, которые стали основанием для проведения внеплановой проверки, за исключением сведений, составляющих тайну, охраняемую законом. Но как показывает практика, инспекторы, как правило, ограничиваются общими фразами, ссылаясь на конфиденциальность полученной информации. В этой связи в целях защиты прав бизнеса представляется, что контролируемые лица во всех случаях должны иметь право знакомиться с жалобами граждан, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе с обращениями, поступившими в органы прокуратуры.

Стадия *осуществления контрольного (надзорного) мероприятия* обеспечена гарантиями контролируемых лиц в большей степени. Граждане и организации обладают разнообразными полномочиями, гарантирующими законность, объективность и достоверность проводимой проверки. Так, они вправе присутствовать при проведении профилактического или контрольного мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения, за исключением мероприятий, при проведении которых не осуществляется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами. Они вправе получать от проверяющего органа и его должностных лиц информацию, которая относится к предмету профилактического или контрольно-надзорного мероприятия и предоставление которой предусмотрено федеральными законами. Проверяемая сторона имеет право знакомиться с результатами контрольных (надзорных) мероприятий и действий контролеров, сообщать про-

веряющему органу о своем согласии или несогласии с ними, а также имеет другие права – гарантии (статья 36 закона).

Отдельно надо сказать о возможности контролируемых лиц вести фотосъемку, аудио- и видеозапись профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия. В прямой формулировке такое право у них отсутствует. Однако оно логически проистекает из обязанности инспектора не запрещать совершать указанные действия, тем более если они не создают препятствий в ходе проверки, то эти действия не запрещены федеральными законами. Поэтому было бы правильно в перечне прав контролируемых лиц, закрепленных в статье 36 закона, предусмотреть прямое право проверяемой стороны «вести фотосъемку, аудио- и видеозапись при проведении профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия, если совершение указанных действий не запрещено федеральными законами и если эти действия не создают препятствий для проведения указанных мероприятий».

С другой стороны, и это второе «но», оценка угрозы фотосъемки, аудио- и видеозаписи для проведения мероприятия делается инспектором и, как показывает практика, жалоба на запрет вести фотосъемку, аудио- и видеозапись не рассматривается как существенное нарушение закона, влекущее признание профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия недействительным. Полагаем, что необоснованный запрет на ведение фотосъемки, аудио- и видеозаписи является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и в этой связи пункт 2 статьи 91 закона предлагается дополнить подпунктом 12 следующего содержания: «12) необоснованный отказ контролируемому лицу в осуществлении фотосъемки, аудио- и видеозаписи проведения профилактического или контрольного (надзорного) мероприятия».

Такие нормы в законе свидетельствовали бы о действительной гласности при проведении государственного контроля (надзора).

Новый закон сделал весьма большой шаг в направлении усиления гарантий прав контролируемых лиц на *стадии рассмотрения результатов* проверки у руководителя контрольного (надзорного) органа. Он ввел правило об обязательном проведении контрольным (надзорным) органом консультаций с контролируемым лицом по вопросу рассмотрения поступивших возражений, которые проводятся не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня поступления возражений.

В ходе таких консультаций контролируемое лицо вправе давать пояснения, представлять

дополнительные документы или их заверенные копии, в том числе представлять информацию о предпочтительных сроках устранения выявленных нарушений обязательных требований. Протокол консультаций рассматривается контрольным (надзорным) органом при принятии решения по результатам проведения проверки. О результатах рассмотрения протокола консультаций контролируемое лицо информируется путем направления ему мотивированного ответа одновременно с решением, вынесенным по результатам контрольного (надзорного) мероприятия (статья 88 закона).

На наш взгляд, нужно пойти дальше. Важно, чтобы контролируемое лицо имело возможность в процессе консультаций знакомиться со всеми материалами дела и давать на них возражения, если таковые имеются. Такое ознакомление имеет особое значение для случаев, когда в процессе контрольного (надзорного) мероприятия были допущены грубые нарушения при его проведении.

Другой дополнительной гарантией объективного рассмотрения результатов контрольного (надзорного) мероприятия было бы право проверяемой стороны дать пояснения должностному лицу, принимающему решение по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, в случаях, когда данное лицо не согласно с результатами рассмотрения протокола консультаций.

Новый закон более детально по сравнению с действующим законодательством урегулировал *досудебный порядок обжалования решений*, вынесенных по результатам профилактического и контрольного (надзорного) мероприятия. Однако о правах контролируемых лиц при рассмотрении жалобы он говорит более чем скромно, ограничиваясь указанием на то, что они имеют право представить запрошенную у них контрольно-надзорным органом информацию и документы, относящиеся к предмету жалобы, в течение пяти рабочих дней с момента направления запроса (статья 43 закона). Предполагается, что эти вопросы более детально должны регулироваться в законах о видах государственного контроля (надзора). Но и здесь имеются возможности для усиления гарантий контролируемых лиц.

Как показывает анализ отдельных нормативных актов, права проверяемой стороны на этапе досудебного разбирательства урегулированы недостаточно. Они не находят должного отражения и в подзаконном регулировании. Отражаются они в законодательстве фрагментарно, и их решение ставится в зависимость от усмотрения контрольного (надзорного) органа.

Между тем Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [8] в статье 5 предоставляет заявителю при рассмотрении его обращения государственным органом и органом местного самоуправления или должностным лицом следующее право:

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов (за исключением отдельных случаев).

По мнению автора, для устранения имеющегося пробела в контрольно-надзорном законодательстве желательно сослаться на эти положения базового закона и наделить контролируемые лица правовой возможностью участвовать в рассмотрении своей жалобы в качестве стороны. В этой связи предлагается дополнить статью 40 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При рассмотрении жалобы имеет право присутствовать контролируемое лицо (его представитель), которое вправе знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения жалобы, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, давать пояснения по существу рассматриваемой жалобы».

Такая организация рассмотрения жалоб присуща для судопроизводства и, как показывает практика, весьма эффективна. Она обеспечивает гарантии соблюдения прав и заявителей (истцов), и ответчиков.

10. Отметим также ключевое значение в системе гарантий прав контролируемых лиц другого закона – Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [9], который наряду с Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» создает за-

конодательную основу для успешного проведения реформы государственного контроля (надзора). Данный закон, вступивший в действие 1 ноября 2020 года (за отдельными исключениями), описывает и определяет основные организационные и правовые начала подготовки, издания и применения обязательных для исполнения нормативно-правовых требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Оценка их соблюдения осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности виновных лиц, а также предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитаций, оценки соответствия продукции и иных форм оценки и экспертизы (статья 1 закона).

С позиций обеспечения прав субъектов предпринимательской деятельности здесь может быть отмечен ряд положений закона, носящих ярко выраженную гарантийную направленность.

Так, согласно статье 8 закона проекты нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежат публичному обсуждению. Сроки их вступления в силу должны определяться исходя из сроков, необходимых органам государственной власти, гражданам и организациям для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми обязательными требованиями, с учетом положений статьи 3 настоящего Федерального закона.

Обязательные требования, содержащиеся в не опубликованных в установленном порядке нормативных правовых актах, не применяются. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, а также оценка их соблюдения, которая осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), в том числе с привлечением к административной ответственности или предоставлением лицензий и иных разрешений, или аккредитации, подлежит размещению на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), с текстами действующих нормативных правовых актов (статья 8 закона). Все обязательные требования – в Реестре обязательных требований.

Обязательные требования должны быть исполнимыми и не исключать возможности исполнения других обязательных требований (статья 9 закона). Закрепленные законом условия их установления очень значимы (статья 10 закона).

В обязательных требованиях, принимаемых нормативными правовыми актами Правитель-

ства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, должны быть определены: содержание (условия, ограничения, запреты, обязанности); лица, которые должны соблюдать обязательные требования; деятельность и действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, результаты их осуществления; лица и объекты, к которым предъявляются обязательные требования; формы оценки соблюдения обязательных требований – государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценка соответствия продукции и иные формы оценки и экспертизы; федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований; срок их действия.

Официальные разъяснения обязательных требований не могут устанавливать новые обязательные требования, а также изменять смысл существующих и выходить за пределы разъясняемых. Деятельность лиц, обязанных соблюдать обязательные требования, и действия их работников, осуществляемые в соответствии с официальными разъяснениями, не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований (статья 14 закона).

Практическую правовую гарантию имеют нормы закона о порядке действия конкурирующих обязательных требований. В случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования применению подлежат обязательные требования, установленные нормативным актом большей юридической силы. Если же в такой ситуации требования урегулированы нормативными актами равной юридической силы, то 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 или ведомственный орган допустил разночтение в нормативно-правовых актах, правоприменители не должны привлекаться к административной ответственности (пункт 7 статья 3 закона).

11. В заключение отметим, что работа по совершенствованию законодательства о государственном контроле (надзоре) в свете нового закона началась. На рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится внесенный Правительством Российской Федерации проект фе-

дерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Он предполагает внесение изменений более чем в 100 законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора), в том числе в федеральные законы «О пожарной безопасности», «Об образовании», «О безопасности дорожного движения», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и другие.

Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными организациями проводится также работа по приведению утверждаемых ими нормативных требований к осуществлению предпринимательской и иной экономической деятельности в соответствие с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Список литературы

1. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
2. Мартынов А.В. Попытки законодательного разграничения государственного контроля и административного надзора в условиях современной административной реформы в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Ниже-

городского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. С. 27–59.

3. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

4. Мартынов А.В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. 2020. № 10. С. 48–56.

5. Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 8–81.

6. Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53–59.

7. Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. 480 с.

8. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

9. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 31 (часть I). Ст. 5007.

NEW LEGISLATION ON STATE CONTROL (SUPERVISION) AND GUARANTEES OF CONTROLLED PERSONS' RIGHTS

D.S. Fesko

The article analyzes the provisions of the new Federal laws dated 31 July 2020 – the Federal law «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation» and the Federal law «On obligatory requirements in the Russian Federation» from the standpoint of ensuring guarantees of the citizens and organizations' rights.

Keywords: state control, administrative supervision, mandatory requirements, guarantees of the rights of controlled persons, rights and legitimate interests of controlled persons, reform of state control and supervision, new legislation on state control and supervision.

References

1. Federal Law of December 26, 2008 № 294-FZ «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control» // CL RF. 2008. № 52 (part 1). Art. 6249.

2. Martynov A.V. Attempts to legally distinguish between state control and administrative supervision in the context of modern administrative reform in Russia // Actual issues of control and supervision in socially significant areas of society and the state: materials of the V All-Russian scientific and practical conference (Russia, Nizhny Novgorod, June 7–8 2019) / Resp. ed. Doctor of Law, Professor A.V. Martynov. N. Novgorod: N.I. Lobachev-

sky Nizhny Novgorod State University Press, 2019. P. 27–59.

3. Federal Law № 248-FZ of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. №31 (part I). Art. 5007.

4. Martynov A.V. The use of modern digital technologies in the implementation of preventive activities of control and supervisory bodies of executive power // Lawyer. 2020. № 10. P. 48–56.

5. Martynov A.V. Review of legislation establishing the main directions and principles for the implementation of new information technologies in the activities of executive authorities exercising control and supervision functions in Russia // Actual issues of control and supervision in socially significant areas of society and the state: materials of the IV All-Russian scientific and practical conference dedicated to the 90th anniversary of Professor I.A. Sklyarov (Russia, Nizhny Novgorod, April 12, 2018) /

Resp. ed. Doctor of Law, Professor A.V. Martynov. N. Novgorod: N.I. Lobachevsky Nizhny Novgorod State University Press, 2018. P. 8–81.

6. Zubarev S.M., Sladkova A.V. On the concept and essence of digital control technologies in the field of public administration // Administrative law and process. 2019. № 9. P. 53–59.

7. Legal regulation of state control: Monograph / Executive Editor doctor of Law, prof., honored scientist of the Russian Federation A.F. Nozdrachev. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Ankil, 2012 . 480 p.

8. Federal Law № 59 of May 2, 2006 «On the Procedure for Considering Applications of Citizens of the Russian Federation» // CL RF. 2006. №19. Art. 2060.

9. Federal Law of July 31, 2020 № 247-FZ «On mandatory requirements in the Russian Federation» // CL RF. № 31 (part I). Article 5007.