



"Руководитель автономного учреждения", 2021, N 6

ГОСКОНТРОЛЬ ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ

С 1 июля 2021 года действующая система контроля и надзора сильно изменится - вступит в силу Закон N 248-ФЗ [<1>](#). Инспекторы сосредоточатся на работе с теми контролируемыми лицами, у которых будут выявлены повышенные риски, а также на профилактике нарушений обязательных требований. Какие сферы охватит реформа? В какой степени это затронет автономные учреждения?

[<1>](#) Федеральный [закон](#) от 31.07.2020 N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

Вопрос: В каких сферах изменятся принципы и порядок проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а в каких сферах проверки будут проходить по существующим правилам?

Ответ: Как и его предшественник [<2>](#), Закон N 248-ФЗ станет применяться только в части сфер, в которых ведут деятельность организации. Например, в силу [ч. 4, 5 ст. 2](#) Закона N 248-ФЗ **новые нормы не распространяются**:

- на государственный (муниципальный) финансовый контроль;
- на контроль в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также в сфере закупок отдельными видами юридических лиц;
- на налоговый контроль;
- на валютный контроль;
- на контроль соблюдения требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий);
- на госконтроль соблюдения антимонопольного законодательства;
- на контроль соблюдения законодательства РФ об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в части уплаты страховых взносов и выплат страхового обеспечения;
- на госконтроль соблюдения законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляемый без взаимодействия с контролируемым лицом;
- на государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных, осуществляемый без взаимодействия с контролируемым лицом.

[<2>](#) 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" (далее - Закон N 294-ФЗ).

В свою очередь, под действие [Закона](#) N 248-ФЗ подпадут, например, сферы трудовых отношений, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, рекламы.

Новые правила частично распространяются и на лицензируемые виды деятельности, осуществляемые на основании [Закона](#) N 99-ФЗ [<3>](#). В отношении организаций, имеющих лицензию, Закон N 248-ФЗ будет действовать при проведении плановых и внеплановых проверок ([ч. 3 его ст. 2](#)). Но плановые проверки могут быть отменены или заменены на периодическое подтверждение соответствия

организации лицензионным требованиям, осуществляемое в форме государственной услуги.

<3> Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Таким образом, реформа контроля затронет не только сферы, общие для всех контролируемых лиц (пожарная безопасность, реклама и пр.), но и ряд сфер, для работы в которых нужна лицензия. К ним, в частности, относятся образовательная, медицинская деятельность, деятельность по сохранению объектов культурного наследия, содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах (п. 40, 46, 48, 54 ч. 1 ст. 12 Закона N 99-ФЗ).

На практике новая система контроля будет внедряться так. В "общих" сферах инспекторы станут использовать весь комплекс контрольных инструментов, охватывающий и профилактику, и контрольно-надзорные мероприятия. К примеру, в сфере пожарной безопасности <4> профилактику нарушений предполагается проводить в форме информирования, консультирования организаций, объявления им предостережения, профилактического визита, а также обобщения правоприменительной практики. А плановые и внеплановые контрольные мероприятия станут проводиться в виде инспекционного визита, рейдового осмотра и выездной проверки. В сфере пожарной безопасности внепланово могут назначить и документарную проверку.

<4> Проект постановления Правительства РФ "О внесении изменений в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре". Проект опубликован на федеральном портале regulation.gov.ru (ID проекта - 02/07/12-20/00111978).

В профильных же сферах новые правила распространяются только на проверки (в силу ч. 3 ст. 2 Закона N 248-ФЗ профилактических мер здесь не требуется). Однако конкретный набор инструментов будет установлен в положении о виде контроля (ч. 5 ст. 3 Закона N 248-ФЗ). В частности, в сфере образования <5> планируется осуществлять не только контрольно-надзорные мероприятия (а это документарная и выездная проверки, наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)), но и профилактические меры (их, как и в сфере пожарной безопасности, пять). Если проект данного документа законодатели примут в том виде, как он представлен сейчас, на учреждения, ведущие образовательную деятельность, реформа контроля распространится в полной мере.

<5> Проект постановления Правительства РФ "Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования". Проект размещен на федеральном портале regulation.gov.ru (ID проекта - 02/07/03-21/00114560).

Вопрос: Что понимается под риск-ориентированным подходом при осуществлении контроля? От чего зависит категория риска, присваиваемая учреждению, и на что она влияет?

Ответ: Ядром реформы контроля стала **система управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям**. Как сказано в ч. 1 ст. 22 Закона N 248-ФЗ, профилактические и контрольно-надзорные мероприятия, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты устанавливаются на основе оценки рисков. Оценить риск - значит определить вероятность его возникновения и масштаб вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей. Это и должны в первую очередь сделать контрольные органы.

Существует **шесть категорий риска**: чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный, низкий (ч. 1 ст. 23 Закона N 248-ФЗ). Точное число категорий, применяемых в той или иной сфере контроля, устанавливается в положении о виде контроля. При этом категорий не может быть меньше трех, а одной из них должна быть категория низкого риска (ч. 2 ст. 23 Закона N 248-ФЗ). В частности, в сфере пожарной безопасности предполагается сохранить все шесть категорий (см. [сноска 4](#) к настоящей статье), а в сфере образования планируется установить три категории риска - высокий, средний и низкий (см. [сноска 5](#)).

Одно и то же учреждение может иметь разные категории риска, присвоенные в разных сферах контроля. Так, в сфере пожарной безопасности детские сады, в которых одновременно пребывает более десяти детей, уже сейчас отнесены к категории чрезвычайно высокого риска, общеобразовательные школы - к категории высокого риска, техникумы и училища - к категории значительного риска [<6>](#). Но этим же учреждениям могут быть присвоены иные категории в сфере контроля образовательной деятельности. Например, чтобы риск нарушения оценили как высокий, учреждению надо соответствовать сразу двум критериям (см. [сноска 5](#)):

1) отсутствие контрольно-надзорных мероприятий, проводимых с взаимодействием инспекторов и учреждения, в течение трех лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении его к определенной категории риска;

2) назначение учреждению наказания за совершение административного правонарушения в сфере образования (несоблюдение требований к ведению образовательной деятельности, неполнная реализация образовательных программ и пр.) в период трех лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении учреждения к категории риска.

[<6> Пункт 2.1](#) Программы профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2021 год, утв. Распоряжением МЧС РФ от 14.12.2020 N 948.

Средний риск будет присваиваться, если учреждение отвечает одному из этих критериев, низкий - если не отвечает ни одному.

Таким образом, на практике может оказаться, что у детского сада чрезвычайно высокий риск в сфере пожарной безопасности и низкий риск в сфере образования, колледжу присвоена категория значительного риска в сфере пожарной безопасности и категория среднего риска в сфере образования и т.п. При определении категории контрольные органы будут использовать критерии риска (для планирования профилактических и контрольно-надзорных мероприятий) и индикаторы риска (для выбора внеплановых мероприятий). То есть, чтобы присвоить категорию риска, контролеры должны сопоставить характеристики учреждения (принадлежащего ему объекта контроля) с утвержденными критериями риска ([ч. 3 ст. 24](#) Закона N 248-ФЗ). Порядок определения критериев и индикаторов риска установлен [ст. 23](#) и [24](#) Закона N 248-ФЗ.

От присвоенной учреждению категории зависят виды и периодичность плановых контрольных мероприятий. Общие правила прописаны в [ч. 2 - 5 ст. 25](#) Закона N 248-ФЗ. Обобщим их.

Категория риска	Частота плановых мероприятий
Чрезвычайно высокий	Максимальная частота - не менее одного, но не более двух контрольно-надзорных мероприятий в год
Высокий или значительный	Средняя частота - не менее одного контрольно-надзорного мероприятия в четыре года, но не более одного мероприятия в два года
Средний или умеренный	Минимальная частота - не менее одного контрольно-надзорного мероприятия в шесть лет, но не более одного мероприятия в три года
Низкий	Плановые контрольно-надзорные мероприятия не проводятся

Конкретные же способы и периодичность контроля устанавливаются в положении о виде контроля. К примеру, выездные (документарные) проверки в отношении образовательной деятельности, осуществляющей образовательными учреждениями из категории высокого риска, планируется проводить раз в три года, а в отношении образовательных учреждений из категории среднего риска - раз в четыре

года (см. [сноска 5](#)). А вот если учреждению присвоена категория чрезвычайно высокого риска в сфере пожарной безопасности, выездную проверку инспекторы станут проводить раз в год (иные формы контрольных мероприятий не предполагаются). При отнесении же учреждения к категории среднего "пожарного" риска список мер расширится: возможен инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка. Они станут проводиться не чаще раза в пять лет (см. [сноска 4](#)).

Вопрос: Что представляют собой профилактические мероприятия, которые будут проводиться в отношении контролируемых лиц (учреждений)?

Ответ: Как сказано в [ч. 1 ст. 8](#) Закона N 248-ФЗ, профилактические меры, направленные на снижение риска причинения вреда (ущерба), приоритетны по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий. **Основное внимание инспекторы должны уделить именно предупреждению нарушений.** В практику планируется ввести широкий набор средств и механизмов профилактической работы.

Перечень мер и сроки (периодичность) их проведения контрольный орган должен установить в программе профилактики рисков, которую станут ежегодно утверждать по каждому виду контроля ([ч. 2 ст. 44](#) Закона N 248-ФЗ). Правда, на момент подготовки статьи такие программы утверждены еще не были.

Сами же профилактические меры названы в [ст. 45](#) Закона N 248-ФЗ. Их семь:

1) информирование - контрольный орган размещает разъяснения по вопросам соблюдения обязательных требований на официальном сайте, в СМИ, направляет разъяснения контролируемым лицам посредством их личных кабинетов в государственных информационных системах;

2) обобщение правоприменительной практики - контролеры готовят доклад о правоприменительной практике (не реже раза в год) и размещают его на своем официальном сайте;

3) меры стимулирования добросовестности - контролеры оценивают учреждение на соответствие критериям добросовестности за период от года до трех лет (в зависимости от присвоенной категории риска);

4) объявление предостережения - если у контрольного органа появятся сведения о готовящихся, возможных либо совершенных (выявленных с помощью индикаторов риска) нарушениях обязательных требований, учреждению будет направлено предостережение о недопустимости нарушения и предложено пройти самообследование на соответствующем сайте;

5) консультирование - должностное лицо контрольного органа бесплатно разъясняет обратившемуся учреждению вопросы по проведению контроля (например, на личном приеме, по телефону);

6) самообследование - учреждение самостоятельно оценивает соблюдение в своей деятельности обязательных требований, используя для этого один из способов, указанных на официальном сайте контрольного органа;

7) профилактический визит - профилактическая беседа, которую инспектор проводит по месту осуществления учреждением деятельности либо посредством видео-конференц-связи. Эта мера обязательна в отношении контролируемых лиц из категорий чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска ([ч. 4 ст. 52](#) Закона N 248-ФЗ).

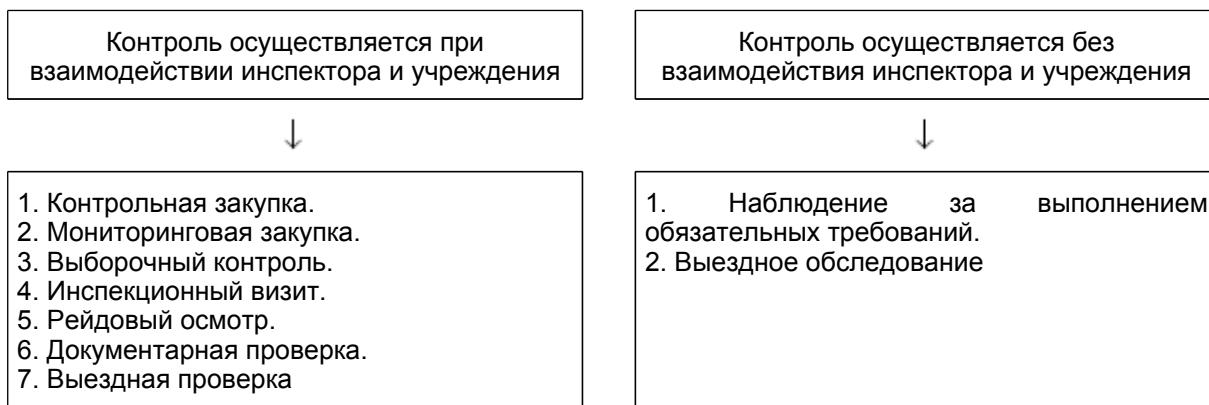
Как видим, часть мер направлены на неопределенный круг лиц, а часть на конкретные организации. Большинство форм профилактической работы не предполагают взаимодействия контролируемых лиц с инспекторами. Но если такое взаимодействие необходимо, оно может осуществляться только в случаях, установленных Законом N 248-ФЗ, и лишь с согласия учреждения либо по его инициативе ([ч. 3 ст. 45](#) Закона N 248-ФЗ).

По замыслу законодателей, профилактика нарушений должна уменьшить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способствовать отнесению контролируемого лица к более низкой категории риска. А значит, благодаря профилактике периодичность и интенсивность контрольно-надзорных мероприятий снизятся.

Вопрос: Какие контрольные мероприятия будут проводиться помимо проверок?

Ответ: Закон N 248-ФЗ расширяет набор способов оценки соблюдения обязательных требований, в том числе форм контрольно-надзорных мероприятий. Выездные и документарные проверки перестают быть основными инструментами контроля. Помимо них инспекторы **станут использовать еще семь форм** (ч. 2, 3 ст. 56 Закона N 248-ФЗ). При этом все новые способы контроля потребуют от учреждений меньших издержек по сравнению с традиционными проверками, а некоторые способы, не рассчитанные на личное взаимодействие сторон, будут дистанционными.

Все формы контроля делятся на те, при которых инспектор и контролируемое лицо взаимодействуют лично (инспектор присутствует в месте расположения учреждения, стороны встречаются, ведут телефонные и иные переговоры, переписку, обмениваются документами), и те, где такого взаимодействия не происходит (ч. 1 ст. 56 Закона N 248-ФЗ). Приведем две группы этих мероприятий.



Каждая из перечисленных форм контроля детально описана в ст. 67 - 75 Закона N 248-ФЗ. Остановимся лишь на тех, которые поименованы в приведенных выше проектах документов, регулирующих осуществление контроля в сфере пожарной безопасности и образования (см. [сноски 4](#) и [5](#)).

Инспекционный визит. Проводится по месту нахождения учреждения. О визите оно предварительно не уведомляется. Срок проведения инспекционного визита в одном месте осуществления деятельности либо на одном объекте (территории) не может превышать один рабочий день (ч. 2, 5 ст. 70 Закона N 248-ФЗ). В силу ч. 5 ст. 56 Закона N 248-ФЗ инспекционный визит может быть дистанционным (в том числе с использованием аудио- или видеосвязи).

Рейдовый осмотр. Это мероприятие, проводимое для оценки соблюдения обязательных условий использования (эксплуатации) объектов контроля, которыми владеют несколько лиц, осуществления деятельности или совершения действий контролируемыми лицами на определенной территории. Рейдовый осмотр может проводиться с участием экспертов, специалистов. Срок взаимодействия с одним контролируемым лицом в период рейдового осмотра не может превышать один рабочий день. Инспекторы вправе взаимодействовать с находящимися на объектах гражданами (ч. 1, 3, 9, 10 ст. 71 Закона N 248-ФЗ).

Наблюдение за выполнением обязательных требований (мониторинг безопасности). Это анализ имеющейся у контрольного органа информации об объектах контроля, в том числе поступающей в ходе межведомственного взаимодействия, предоставляемой контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах (ст. 74 Закона N 248-ФЗ). Если в ходе наблюдения выявляются сведения о причинении либо угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, по результатам рассмотрения сведений контрольный орган может принять решение о внеплановой проверке либо о направлении учреждению предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований (ст. 60, ч. 3 ст. 74 Закона N 248-ФЗ).

Вопрос: Как в связи со вступлением в силу Закона N 248-ФЗ будут проводиться контрольные

мероприятия во II полугодии 2021 года? Предусмотрен ли переходный период?

Ответ: Переход от применения прежних правил к новым регулируется [Постановлением N 1969 <7>](#). Согласно ему все проверки, которые включены в ежегодный план проверок на 2021 год и дата начала которых наступает позже 30 июня 2021 года, должны проводиться на основании [Закона N 248-ФЗ](#). Ключевых изменений два.

<7> [Постановление](#) Правительства РФ от 30.11.2020 N 1969 "Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

1. **Срок плановой проверки не может превышать 10 рабочих дней.** Об этом говорится в [ч. 7 ст. 72, ч. 7 ст. 73](#) Закона N 248-ФЗ, устанавливающих продолжительность документарной и выездной проверок. Напомним, что в силу [ч. 1 ст. 13](#) Закона N 294-ФЗ максимальный срок составляет 20 рабочих дней, но это правило действует до 30 июня 2021 года.

2. Плановые проверки осуществляются на основании положения о виде контроля, которое должно быть приведено в соответствие нормам [Закона N 248-ФЗ](#). Это значит, что число оснований для выезда уменьшится. Согласно [ч. 3 ст. 73](#) Закона N 248-ФЗ выездная проверка используется только в случаях, когда нельзя удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в находящихся в распоряжении контролеров или запрашиваемых документах и объяснениях контролируемого лица, оценить соответствие его деятельности и действий, используемых им объектов обязательным требованиям без выезда на место.

В связи с этим уже назначенная, но не начатая **выездная проверка может быть заменена на инспекционный визит** ([п. 2 Постановления N 1969](#)). Решение о замене способа контроля инспекторы могут принять, если до начала запланированной выездной проверки осталось не менее 20 рабочих дней.

Кроме того, проверки, запланированные на 2021 год, **могут проводиться дистанционно** ([п. 1 Постановления N 1969](#)).

Еще одно важное новшество - 1 июля 2021 года начнет действовать запрет на проведение любого контрольно-надзорного мероприятия без предварительного включения сведений о нем в единый реестр таких мероприятий ([ч. 4 ст. 19, ч. 2 ст. 64](#) Закона N 248-ФЗ). Иными словами, если на момент начала проверки информации о ней не будет в едином реестре, **проводить такую проверку нельзя**.

В 2021 году контрольные мероприятия осуществляются на основании планов, уже утвержденных на текущий год. При этом информационный компонент реформы контроля полноценно начнет работать с 2022 года. К тому времени будет введен в эксплуатацию единый реестр видов контроля ([ч. 5 ст. 98](#) Закона N 248-ФЗ, [Постановление](#) Правительства РФ от 02.04.2021 N 528), доработан единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий ([ст. 19](#) Закона N 248-ФЗ, [Постановление](#) Правительства РФ от 16.04.2021 N 604), а сами планы проверок будут составлены по новым правилам ([Постановление](#) Правительства РФ от 31.12.2020 N 2428).

Г.Г. Зайцева
Главный редактор журнала
"Руководитель автономного учреждения"

Подписано в печать

26.05.2021