



СОЮЗ «ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ»
UNION «CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION»

пр. Кировский, 40 А, г. Ростов-на-Дону, 344022, Россия | 40A Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia
Тел/факс | tel/fax: +007 (863) 2687600, 2687601 | e-mail: tpp@tppro.ru | www.tppro.ru
ОГРН 1026100004457 ИНН 6163020004 КПП 616301001

№ 1333/04

«07» октября 2020 г.

Вице-президенту
Торгово-промышленной палаты
Российской Федерации
Дыбовой Е.Н.

О проекте федерального закона
«О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской
Федерации в связи с принятием
Федерального закона «О государственном
контроле (надзоре) и муниципальном контроле
в Российской Федерации»

Уважаемая Елена Николаевна!

ТПП Ростовской области рассмотрен (с учетом ограниченного времени на подготовку предложений) подготовленный Минэкономразвития России в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – проект закона или законопроект).

ТПП Ростовской области поддерживает необходимость разработки и принятия такого закона. Одновременно полагаем необходимым отметить следующее.

1. Законопроектом предлагается внести изменения, в частности, в статью 40 Закона Российской Федерации от 7 января 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей» (статья 1), статью 44 Федерального закона от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (статья 32), статью 27 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (статья 83).

Предлагаемые изменения определяют виды профилактических мероприятий, проводимых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора). К числу таких профилактических мероприятий законопроект относит: информирование, консультирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, профилактический визит.

Указанные виды профилактических мероприятий соответствуют требованиям пункта 1 статьи 45 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о контроле).

Вместе с тем, Закон о контроле носит общий характер (пункт 1 статьи 2), его положения должны быть конкретизированы в федеральных законах о видах контроля (пункты 1, 4. 5 статьи 3).

Предлагаемые в законопроекте профилактические мероприятия применительно к законам о защите прав потребителей, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения не учитывают особенности регулируемых отношений, количества и субъектного состава участвующих в них лиц.

В силу пункта 3 статьи 34 Закона о контроле при проведении профилактических мероприятий взаимодействие с проверяемыми лицами практически не производится.

Это не исключает обязанность контрольного (надзорного) органа при организации и осуществлении государственного контроля (надзора),

муниципального контроля признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц (пункт 1 статьи 10 Закона о контроле).

К числу таких прав статья 36 Закона о контроле относит права присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, получать информацию о предмете профилактического мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения и др.

Принимаемые во исполнение Закона о контроле федеральные законы не должны противоречить его концептуальным положениям (пункт 1 статьи 3). Это предполагает, что ущемление прав контролируемых лиц в принимаемых законах недопустимо.

В отношениях с участием потребителей, а также отношениях, регулируемых законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, участвуют сотни тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Полностью отсутствует определенность с тем, каким образом контрольный (надзорный) орган обеспечит реализацию права каждого хозяйствующего субъекта на присутствие при, например, осуществлении такого профилактического мероприятия как обобщение правоприменительной практики.

Отсутствие единства правоприменительной практики приведет к тому, что государственные или муниципальные органы, должностные лица в своей деятельности будут использовать только выборочный подход к подборке материалов для обобщения, экстраполировать результаты подготовленной подборки на деятельность всех иных хозяйствующих субъектов, что может повлечь нарушение их прав и охраняемых законом интересов.

2. При осуществлении государственного контроля (надзора) сведения, полученные при проведении профилактических мероприятий, используются при отнесении объектов контроля к категориям риска. С другой стороны,

система управления рисками предполагает и проведение профилактических мероприятий (пункт 4 статьи 22, пункт 1 статьи 24 Закона о контроле).

То есть, профилактические мероприятия взаимосвязаны с основами системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Неопределенность с объемом и возможностью реализации прав контролируемых лиц при проведении профилактических мероприятий непосредственно влияет и на определение видов и периодичности проведения в отношении них плановых контрольных (надзорных) мероприятий (подп. 5 пункта 5 статьи 3 Закона о контроле).

Такой подход не обеспечивает реализацию основополагающих принципов законности и обоснованности при осуществлении деятельности по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 7 Закон о контроле).

3. Статьей 5 законопроекта в новой редакции изложена статья 8 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон о ветеринарии).

В силу предлагаемой редакции подп. «а» пункта 2 статьи 8 Закона о ветеринарии предметом федерального государственного ветеринарного контроля (надзора) является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований при осуществлении профилактических, диагностических, лечебных, ограничительных и иных мероприятий, установлении и отмене на территории Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных.

Использование конструкции «профилактических, диагностических, лечебных, ограничительных и иных мероприятий» означает, что данное положение закона не содержит точного определения предмета федерального государственного ветеринарного контроля, допускает его расширительное

толкование при принятии подзаконных нормативных правовых актов и создает условия для проявления коррупции.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал недопустимость неопределенности нормативного содержания законов, что порождает на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения (Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.2013 № 29-П; Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 1845-О-Р и др.).

4. Правовая неопределенность, которая может привести к нарушениям прав юридических лиц и граждан, содержится и в предлагаемой редакции абзаца 2 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (статья 7 законопроекта).

Предметом федерального пожарного надзора является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области пожарной безопасности в зданиях, помещениях, сооружениях, на линейных объектах, территориях, земельных участках, которыми организации и граждане владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования в области пожарной безопасности, а также исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Само по себе понятие «пользование» зданиями, помещениями, сооружениями, линейными объектами достаточно широко и выступает в качестве составной части так называемой триады полномочий собственника имущества (пункт 1 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Предлагаемая редакция законопроекта относит к объектам контроля не только лиц, осуществляющих эксплуатацию указанного имущества в процессе своей деятельности, но и всех других лиц, включая граждан, которые пользуются имуществом, включая кратковременное пользование, что вряд ли следует признать допустимым.

5. В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в редакции законопроекта (статья 9) федеральный государственный контроль (надзор) на особо охраняемых природных территориях федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, осуществляется указанными учреждениями.

Не учитывается, что в силу пункта 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетные учреждения образуются для выполнения работ, оказания услуг в определенных сферах деятельности (науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах).

Закон о контроле под государственным контролем (надзором) понимает деятельность государственных органов власти (пункты 1, 4, 5 статьи 1, статья 4) и не предусматривает наделение бюджетных учреждений властными полномочиями при осуществлении государственных контрольных или надзорных функций.

Наделение хозяйствующего субъекта, созданного в форме бюджетного учреждения, функциями по осуществлению федерального государственного надзора является нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (пункт 28 Обзора судебной

практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019)", утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019).

6. Статьей 16 законопроекта вносятся изменения в Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о безопасности движения).

В соответствии с предлагаемой редакцией подп. «а» пункта 2 статьи 30 Закона о безопасности движения к предмету федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения отнесено строительство и реконструкция автомобильных дорог, за исключением требований, соблюдение которых отнесено к предмету федерального государственного строительного надзора, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта.

Не учитывается, что статьей 1 Закона о безопасности дорожного движения установлено, что данный закон принят в целях определения правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации. Задачами настоящего Федерального закона являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

Деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог относится к дорожной деятельности, регулирование которой, включая определение органов государственного контроля (надзора), осуществляется Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 6 статьи 3).

По смыслу статьи 105 законопроекта изменения в указанный федеральный закон о дорожной деятельности не затрагивают содержание

понятия «дорожная деятельность» и регулирование им видов контроля (федеральный государственный автодорожный контроль, региональный государственный и муниципальный контроль в сфере дорожного хозяйства) в рамках Закона о дорожной деятельности.

Принятие законопроекта в предлагаемой редакции повлечет неопределенность с определением полномочий контролирующих органов, допускает дублирование функций, что обусловит нарушения прав и охраняемых законом интересов хозяйствующих субъектов.

7. Статьей 43 законопроекта вносятся изменения в статью 11 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», регулирующей государственный (федеральный и региональный) контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия.

С учетом особенностей и сложностей застройки территорий городов, исключения возможных злоупотреблений со стороны государственных и муниципальных органов и должностных лиц в предмет государственного контроля (надзора) представляется необходимым включить исполнение возложенной на них обязанности по учету общественного мнения, а также мнения общественных и религиозных организаций об использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

8. Статьей 62 законопроекта Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дополняется статьей 16.1, регулирующей осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети «Интернет».

Действующее законодательство Российской Федерации под информатизацией понимает комплекс отношений, связанных с поиском,

получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий.

В частности, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 12 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" государственное регулирование в сфере применения информационных технологий предусматривает регулирование отношений, связанных с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий (информатизации).

То есть, федеральный закон исходит из основного критерия участия государства в регулировании: применение в регулируемых отношениях информационных технологий.

Законопроект в отмеченной части выходит за пределы государственного регулирования, распространяя возможности его осуществления и на отношения «в связи с распространением информации».

Используемая в тексте законопроекта конструкция «в связи с распространением информации» допускает весьма широкое толкование, поскольку охватывает не только деятельность, связанную с применением информационных технологий, но и любую иную деятельность, имеющую даже отдаленное отношение к информации.

В этой связи данное понятие необходимо конкретизировать в законе либо полностью исключить, сохранив правовые конструкции, имеющиеся в действующем законодательстве.

Президент
ТПП Ростовской области



Н.И. Присяжнюк

В.Н. Кочура,
(863) 268-76-20