



"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 контролируруемыми 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 распространятся 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 распространятся 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. сноску 4 к настоящей статье), а в сфере образования планируется установить три категории риска - высокий, средний и низкий (см. сноску 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. [сноску 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, неполная 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, осуществляемой 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. [сноску 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. [сноску 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).

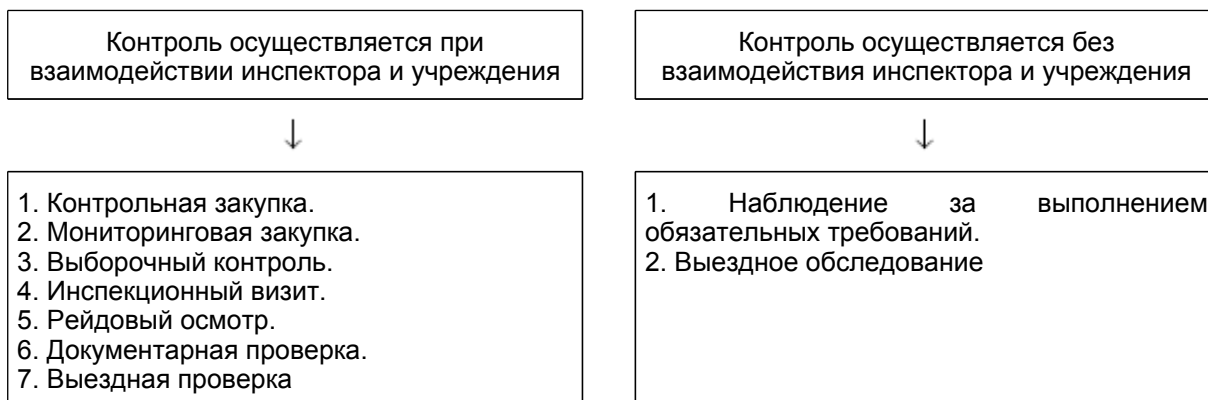
Как видим, часть мер направлены на неопределенный круг лиц, а часть на конкретные организации. Большинство форм профилактической работы не предполагают взаимодействия контролируемых лиц с инспекторами. Но если такое взаимодействие необходимо, оно может осуществляться только в случаях, установленных Законом 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 поспособствовать 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 контролируемых лиц 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 предупреждения 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