*Проект*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, СОБСТВЕННОСТИ И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

5 февраля 2020 года №\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект федерального закона 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», внесенный Правительством Российской Федерации**

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 9 декабря 2019 года (протокол № 233, пункты 117-120) Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям (далее также – Комитет) в качестве комитета-соисполнителя рассмотрел внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле
в Российской Федерации» (далее - законопроект) и отмечает следующее.

Разработанный Правительством РФ законопроект является крайне актуальной и остро востребованной законодательной инициативой, поскольку реформа государственного контроля (надзора) является одной из наиболее значимых и приоритетных мер повышения эффективности системы государственного управления, к тому же носящей долгосрочный характер, реализацию которой для российской экономики крайне сложно переоценить.

Законопроект разработан в рамках общей реформы контрольно-надзорной деятельности и призван устранить существующие недостатки действующей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля,
в том числе её бессистемность и непоследовательность, неоправданный акцент на проведении проверок и увеличении их количества, недостаточность регулирования вопросов профилактики и разъяснительной работы
с предпринимательским сообществом.

Комитет отмечает, что главной особенностью законопроекта является его процессуальная направленность, проявляющаяся в регламентации последовательности действий и порядка проведения процедур при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также законодательного установления прав и обязанностей участников процесса.

 Согласно законопроекту под контрольно-надзорными мероприятиями, понимается комплекс взаимосвязанных действий, проводимых в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, а также исполнение решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий.

К упомянутым мероприятиям законопроектом отнесены – выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд, проверка. Для сбора доказательств соблюдения или не соблюдения контролируемым лицом обязательных требований инспектор вправе произвести досмотр,  инструментальное обследование, отбор проб (образцов), экспертизу, опрос,  испытание, получить письменные объяснения, истребовать документы и  эксперимент. Перечни контрольно-надзорных действий и контрольно-надзорных мероприятий являются исчерпывающими.

При этом для каждого вида контрольно-надзорных мероприятий допускается возможность применения строго определенных действий контрольно-надзорного органа с указанием конкретного содержания, длительности, глубины контроля, периодичности и количества плановых мероприятий. Например, при проведении выездного обследования инспектор может осуществлять только одно действие – осмотр, а при проведении проверки может использовать практически весь набор допускаемых действий.

Реализация контрольно-надзорных мероприятий, как формы государственного и муниципального контроля, осуществляется в рамках контрольно-надзорного производства, представляющего комплексную систему последовательно совершаемых действий и принимаемых контрольно-надзорным органом, его должностными лицами решений по оценке соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований, а также исполнению предписаний контрольно-надзорных органов (должностных лиц) по результатам такой оценки, нацеленных на устранение выявленных нарушений. Законопроектом предусмотрен исчерпывающий перечень оснований и поводов открытия контрольно-надзорного производства, которое включает в себя несколько стадий: открытие производства, проведение контрольно-надзорного мероприятия, оформление его результатов, контроль за исполнением решений контрольно-надзорного органа. В рамках контрольно-надзорного производства действия инспектора контрольно-надзорного органа и других участников контрольно-надзорной деятельности должны иметь процессуальное обоснование и совершаться в определённых законопроектом процессуальных формах, при этом контрольно-надзорные мероприятия могут проводиться только после открытия контрольно-надзорного производства.

Законопроектом определяются основные понятия и порядок правового регулирования системы управления рисками при проведении государственного
и муниципального контроля, а также результаты их реализации. По итогам оценки рисков объекты государственного контроля (надзора) и муниципального контроля разделяются на категории риска, при этом максимально возможная шкала категорий риска включает шесть позиций. Выбор контрольно-надзорного мероприятия, которое может проводиться в отношении конкретного контролируемого объекта, обуславливается соотношением содержания
и количества возможных мероприятий с категорией риска, к которой объект причислен. Это должно позволить контрольно-надзорным органам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несёт наибольшую угрозу и опасность причинения ущерба. При этом при отнесении объектов контроля к категориям риска контрольно-надзорные органы должны учитывать степень тяжести, масштаб и устранимость негативных последствий, которые могут наступить в результате несоблюдения организациями и гражданами обязательных требований, а также вероятность их наступления.

Отдельно законопроектом определяется совокупность положений, обеспечивающих возможность обжалования решений и действий (бездействия) контрольно-надзорных органов.

Важной особенностью законопроекта является определение прав, обязанностей и сферы полномочий участников контрольно-надзорной деятельности – контрольно-надзорных органов, контролируемых лиц, экспертов, представителей, свидетелей и т.д. В частности, подробно описан правовой статус инспектора как ключевой фигуры контрольно-надзорной деятельности. Впервые в законодательство вводится понятие контрольно-надзорного дела, как совокупности документов, относящихся к контрольно-надзорному мероприятию в отношении конкретного контролируемого лица, которое ведется инспектором.

Законопроект предусматривает расширение возможностей применения современных информационных технологий при осуществлении контрольно-надзорного производства посредством электронного обмена документами между участниками процесса, создание информационных ресурсов, обеспечивающих качество и скорость проведения мероприятий, создание электронных личных кабинетов контролируемых лиц и т.д. В случае отсутствия в информационной системе сведений о контрольно-надзорном мероприятии либо отдельном контрольно-надзорном действии такие мероприятия (действия) не приобретают юридического значения и инспектор может быть не допущен на объект. Все сведения - как о действиях контролёров, так и о соблюдении контролируемыми лицами обязательных требований - должны быть доступны в информационных системах в режиме реального времени.

Законопроектом устанавливается обязательность проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), которые являются приоритетными по отношению к контрольно-надзорным мероприятиям.

Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям поддерживает концепцию законопроекта. Вместе с тем, у Комитета имеется ряд замечаний, требующих дополнительного обсуждения при подготовке законопроекта ко второму чтению.

По мнению Комитета, законопроект наделяет контрольно-надзорные органы чрезмерными полномочиями при проведении контрольно-надзорных мероприятий, фактически уравнивая их с органами прокуратуры. Вместо выявления несоответствия тех или иных характеристик товаров (работ, услуг) требуемым параметрам (то есть исполнения надзорных функций) законопроект
в качестве главной цели контрольно-надзорных мероприятий устанавливает «обеспечение соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований нормативных правовых актов». Иными словами, законопроект предоставляет контрольно-надзорным органам - наравне с прокуратурой РФ и МВД России - право и полномочия на осуществление правоохранительной деятельности, тем самым вмешиваясь в сферу прокурорского надзора.

Комитет напоминает, что на сегодняшний день прокуратура РФ выполняет в контрольно-надзорной деятельности надзорные функции по оценке законности предложений контрольно-надзорных органов для включения в ежегодный план проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий; контролю
и проверке соблюдения контрольно-надзорными органами в своей деятельности требований законодательства РФ на всех этапах проведения контрольно-надзорных мероприятий, оценке их законности и полноты принимаемых мер по устранению выявленных нарушений; надзор за обоснованностью проведения контрольно-надзорными органами внеплановых проверок и вмешательства
в иных формах в деятельность хозяйствующих субъектов; осуществлению мониторинга полноты и своевременности внесения в единый реестр проверок сведений о проводимых контрольно-надзорных мероприятиях. Фактически, прокуратура РФ осуществляет оперативный надзор за решениями
и деятельностью контрольно-надзорных органов на всех этапах контрольно-надзорной деятельности. Законопроект кардинальным образом меняет сложившуюся систему взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности, выводя контрольно-надзорные органы из сферы действия прокурорского надзора.

В этой связи следует обратить внимание на новые, ранее несвойственные полномочия, предоставляемые законопроектом контрольно-надзорным органам, в частности:

объектами государственного контроля (надзора), муниципального контроля признаются любая деятельность (и даже бездействие) граждан
и организаций, ее результаты, а также все объекты материального мира, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, независимо от того представляет ли перечисленные объекты угрозу для нанесения вреда (ущерба) жизни, здоровью людей, нравственности, правам и законным интересам граждан и организаций, вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны, безопасности государства и неким «охраняемым законом ценностям»;

инспектор при проведении контрольно-надзорного мероприятия
в пределах своей компетенции имеет право  беспрепятственно знакомиться со всеми необходимыми документами, касающимися соблюдения обязательных требований, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну; требовать от контролируемых лиц представления документов для копирования, фото- и видеосъемки; знакомиться с технической документацией, электронными базами данных, информационными системами контролируемых лиц; осуществлять иные действия, предусмотренные федеральными законами, положением о виде контроля. При этом законопроект не уточняет, что следует понимать под «иными действиями» инспектора, а разработка положения о виде контроля, которым такие действия могут быть определены, отнесено
к компетенции самих контрольно-надзорным органов;

инспектор вправе проводить контрольно-надзорные мероприятия,
в которых не требуется взаимодействие с контролируемым лицом, а также проводить оценку обязательных требований в случае, если она может быть проведена вне зависимости от присутствия контролируемого лица при проведении контрольно-надзорного мероприятия, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольно-надзорного мероприятия;

в случае, если проведение контрольно-надзорного мероприятия оказалось невозможным в связи с отсутствием контролируемого лица по месту нахождения (осуществления деятельности), либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности контролируемым лицом, руководитель (заместитель руководителя) контрольно-надзорного органа вправе принять решение о проведении
в отношении такого контролируемого лица внеплановой выездной проверки без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования
с органами прокуратуры;

в случае, если в процессе проведения выбранного контрольно-надзорного мероприятия имеются достаточные основания предполагать наличие нарушений обязательных требований, но данные нарушения не могут быть в полной мере оценены в рамках данного контрольно-надзорного мероприятия, по представлению инспектора, проводившего контрольно-надзорное мероприятие, руководитель (заместитель руководителя) контрольно-надзорного органа вправе принять решение о проведении дополнительного контрольно-надзорного мероприятия в отношении данного контролируемого лица или контролируемого объекта.

Важной особенностью является то, что проектируемые законопроектом виды контрольно-надзорных мероприятий (в отличие от используемой
в настоящее время проверки контролируемого лица) не требуют обязательного согласования с органами прокуратуры.

Концепция законопроекта фактически основывается на принципе презумпции недобросовестности контролируемых лиц, к числу которых относятся все граждане и организации. Сфера действия законопроекта распространяется на всех субъектов гражданского права (за исключением ряда сфер деятельности, в отношении которых законопроектом сделаны изъятия), поскольку предметом контроля могут выступать любое физическое или юридическое лицо, находящееся в его пользовании имущество или соблюдение им положений законодательства, а использование в качестве критерия юридически неопределенного понятия «охраняемые законом ценности» подразумевает открытый перечень оснований для инициирования контрольно-надзорных мероприятий. В свою очередь, заявленное «понимание для целей настоящего Федерального закона» под «риском причинения вреда (ущерба)» вероятности наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести упомянутым «ценностям» позволяет контрольно-надзорным органам трактовать практически любое событие или действие в отношении контролируемого лица как потенциально опасное и требующее принятия соответствующих мер реагирования. К примеру, любой гражданин, имеющий в квартире газовую плиту, является контролируемым лицом и в отношении него могут быть проведены контрольно-надзорные мероприятия на предмет соблюдения им правил пожарной безопасности и порядка эксплуатации газового оборудования.

В этой связи у Комитета имеются основания полагать, что принятие законопроекта в представленной редакции может повлечь за собой существенные риски снижения эффективности мер по защите прав граждан
и юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля. Учитывая текущий уровень конкуренции на рынке и критичность «утечки» конфиденциальной информации о коммерческих секретах компании для перспектив обеспечения ее конкурентоспособности, предоставляемые законопроектом контрольно-надзорным органам полномочия по безграничному допуску к служебным секретам и технологиям создают серьезные риски для успешного ведения бизнеса.

Необходимо отметить, что представленная редакция законопроекта изобилует отсылочными нормами и содержит ограниченное количество регулятивных норм прямого действия. В свою очередь регламентация подавляющего числа базовых механизмов и основополагающих процедур контрольно-надзорной деятельности отнесена на уровень подзаконных нормативно-правовых актов Правительства РФ. В частности, Правительство РФ определяет: ключевые показатели вида контроля и их целевые значения для видов федерального государственного контроля (надзора); общие требования
к организации и осуществлению видов регионального государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля; систему показателей
и порядок оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля; порядок ведения и содержание информации, включаемой в реестр видов федерального контроля (надзора), регионального контроля (надзора), муниципального контроля; порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля для вида федерального государственного контроля (надзора); виды контрольно-надзорных мероприятий и контрольно-надзорных действий, осуществляемые разными контрольно-надзорными органами в рамках одного вида федерального государственного контроля (надзора); требования
к содержанию ежегодного доклада о виде контроля; общие требования к составу, порядку формирования и использования информационных ресурсов, информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также составу сведений информационных ресурсов; требования
к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов проверочных листов, утверждению, применению актуализации проверочных листов; общие требования к порядку организации оценки рисков причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе к установлению критериев и категорий риска причинения вреда (ущерба), порядку отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба), к установлению индикаторов риска причинения вреда (ущерба), порядку их выявления, к источникам и порядку сбора, обработки, анализа и учета сведений, используемых при оценке рисков причинения вреда (ущерба), к порядку информирования контролируемых лиц об отнесении объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба); случаи и порядок возмещения лицу стоимости утраченной продукции (товаров) в ходе осуществления выборочного контроля; категории риска причинения вреда производственными объектами повышенной опасности.

По мнению Комитета, значительная часть перечисленных выше процедур, критериев и требований, по крайней мере, в части основополагающих и базовых положений должна регламентироваться федеральным законом.

Предлагаемые законопроектом в качестве принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля положения носят декларативный характер и не содержат механизмов контроля за их соблюдением. В частности, «действия и решения контрольно-надзорного органа и должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорное производство, должны быть законными и обоснованными»; «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и к минимизации потенциальной выгоды от нарушения обязательных требований»; «при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля контрольно-надзорный орган обязан признавать, соблюдать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц»; «при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля запрещается принятие решений и совершение действий (бездействие), унижающих достоинство личности либо необоснованно умаляющих деловую репутацию организации».

 В целях имплементации указанных принципов в практическую деятельность контрольно-надзорных органов Комитету представляется целесообразным дополнить главу 2 законопроекта «Принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля» положением, устанавливающим запрет на совершение контрольно-надзорными органами и их должностными лицами действий и вынесение решений, не соответствующих установленным законом принципам.

Комитет также выражает опасение относительно возможности проявления негативных последствий для граждан и юридических лиц вследствие наделения контрольно-надзорных органов полномочиями на самостоятельное
и безальтернативное восприятие содержания и использование
в правоприменительной практике отдельных положений законопроекта, формулировки которых имеют неоднозначное юридическое толкование, таких как - выбор контрольно-надзорного мероприятия, профилактического мероприятия, применение мер по пресечению и (или) устранению нарушений обязательных требований соразмерных вреду (ущербу), который может быть причинен охраняемым законом ценностям; ограничение государственного контроля (надзора), муниципального контроля только теми контрольно-надзорными мероприятиями и контрольно-надзорными действиями, которые достаточны для обеспечения соблюдения обязательных требований; осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля в случае недостаточности и (или) неэффективности негосударственных форм контроля; проведение должностными лицами контрольно-надзорного органа оценки доказательств на основании всестороннего, полного и объективного рассмотрения всех обстоятельств в их совокупности, руководствуясь законодательством РФ.

Вместе с тем, Комитет полагает, что поскольку перечисленные решения и действия контрольно-надзорного органа и его должностных лиц реально ограничивают права и законные интересы контролируемых лиц, то они подлежат законодательному регулированию (например, в федеральном законе о виде контроля) в части установления четких и однозначных критериев их применения.

Обращает на себя внимание непрозрачность, бесконтрольность (как следствие указанного выше вывода контрольно-надзорной деятельности из под действия прокурорского надзора) и закрытость создаваемой системы контрольно-надзорной деятельности, что с учетом иерархической структуры построения, единого подхода к нормативному регулированию
и предоставляемых контрольно-надзорным органам полномочий превращают ее в основного мегарегулятора практически всех видов хозяйственной
и предпринимательской деятельности.

Основу этой системы составляет обширная сеть контрольно-надзорных органов трех уровней публичной власти, действующих в каждой из подотраслей экономики и жизнедеятельности граждан. Указанные органы, в силу закона наделены полномочиями на организацию и осуществление всех видов контроля (надзора), определение перечня контрольно-надзорных мероприятий и действий, круга участников и требований к ним, установление критериев и категорий риска причинения вреда (ущерба), порядка отнесения объектов контроля
к категориям риска, требований к отчетности и порядку информирования об итогах своей деятельности и т.д. При этом, по сути, вся регуляторная часть полномочий и деятельности контрольно-надзорных органов и их должностных лиц представлена в виде принципов (глава 2 законопроекта), изложенных
в диспозитивной форме, оставляющей свободу их трактовки и выбора дальнейших действий в отношении контролируемого лица на усмотрение самих контрольно-надзорных органов. Даже в тех случаях, когда согласно законопроекту утверждение каких-либо процедур или требований предусматривается нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности это не должно вводить
в заблуждение, поскольку разработку конкретных предложений и подготовку проекта таких актов все равно производится профильным контрольно-надзорным органом.

Практически все проектируемые законопроектом положения, регламентирующие работу контрольно-надзорных органов и проводимые ими мероприятия, содержат элемент неопределенности, а используемые правовые конструкции допускают возможность произвольной трактовки в пользу проверяющих инспекторов. К примеру, положения об обеспечении открытости
и доступности информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (статья 17 законопроекта) сформулированы таким образом, что всегда позволят контрольно-надзорным органам найти повод для отказа в предоставлении информации третьим лицам. Парадоксально, но согласно проектируемому законопроектом положению, обеспечение открытости и доступности сведений об организации
и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля возлагается на контрольно-надзорный орган.

Даже жалобы на решения, действия (бездействие) контрольно-надзорного органа, его должностных лиц законопроектом предписывается подавать
в контрольно-надзорный орган, решение, действия (бездействие) которого и (или) должностных лиц которого обжалуются, где они подлежат рассмотрению руководителем (заместителем руководителя) данного контрольно-надзорного органа либо коллегиальным органом при контрольно-надзорном органе по рассмотрению жалоб (в случае его создания).

Представляется, что в указанных случаях целесообразно наделить соответствующими полномочиями органы прокуратуры Российской Федерации.

Часть 2 статьи 25 законопроекта устанавливает, что типовые формы документов, используемых контрольно-надзорным органом, утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию
в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Однако тут же часть 3 этой же статьи уточняет, что контрольно-надзорный орган вправе утверждать формы документов, используемых им при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не утвержденные в порядке, установленном частью 2 настоящей статьи.

Комитет поддерживает активное внедрение современных информационных технологий в процесс осуществления контрольно-надзорной деятельности. Комитету представляется эффективным проектируемый законопроектом механизм, согласно которому инспектор может быть не допущен на контролируемый объект в случае отсутствия в информационной системе сведений о контрольно-надзорном мероприятии и соответствующее контрольно-надзорное мероприятие не будет считаться юридически значимым. Вместе с тем вызывает сомнение, по крайней мере, в ближайшей перспективе, возможность обеспечения устойчивой работоспособности и взаимодействия таких информационных систем, при которой все сведения о любом из контрольно-надзорных мероприятий могут быть доступными в режиме реального времени.

В указанном контексте является спорным предложение законопроекта
о назначении в качестве оператора единого реестра контрольно-надзорных мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По мнению Комитета, наделение подобной несвойственной технической функцией прокуратуры РФ создаст серьезные затруднения во взаимодействии органов публичной власти, негативно скажется на эффективности взаимодействия, снизит оперативность контрольно-надзорных мероприятий и никоим образом не заменит и не повлияет на исполнение прокуратурой Российской Федерации своей главной задачи по осуществлению от имени государства надзора за соблюдением Конституции РФ и законов, действующих на территории РФ, поскольку органы прокуратуры вправе инициировать проверки исключительно на основании поступивших к ним жалоб и обращений о фактах нарушения законов, анализа собственной практики и поручений руководства страны. В этой связи представляется целесообразным возложить функции оператора единого реестра контрольно-надзорных мероприятий на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Вне сферы регулирования законопроекта остались вопросы разграничения законодательства о разрешительной деятельности и законодательства
о контрольно-надзорной деятельности.

В законопроекте недостаточно полно раскрыты технические аспекты контрольно-надзорной деятельности при взаимодействии контрольно-надзорного органа и контролируемого лица, в части конкретизации предмета контрольно-надзорных мероприятий, возможности запроса инспектором документов и сведений за прошедшие периоды времени, необходимости учета специфики контрольно-надзорных мероприятий в отношении компаний, обладающих обширной сетью филиалов, представительств и обособленных подразделений.

 В представленном в законопроекте подходе к реформированию системы контрольно-надзорной деятельности с точки зрения Комитета недостаточно учтены функции саморегулируемых организаций по утверждению и контролю стандартов предпринимательской и профессиональной деятельности. Исполнение данных функций может быть применено в части подтверждения соблюдения обязательных требований.

Комитет рекомендует обратить внимание на необходимость наделения саморегулируемых организаций отдельными полномочиями в контрольно-надзорном производстве и установления процедуры взаимодействия участников государственного контроля (надзора) и муниципального контроля
с саморегулируемыми организациями с целью использования их значительного потенциала и имеющейся в этой области ответственности. В частности,
в законопроекте отсутствуют положения, предусматривающие возможность привлечения саморегулируемых организаций к проведению уполномоченными контрольно-надзорными органами проверок деятельности их членов, в том числе при принятии решений и подписании документов, а также внесения сведений
о контроле саморегулируемыми организациями деятельности своих членов
и установления ответственности таких организаций за достоверность размещаемых в государственных информационных системах контрольно-надзорной деятельности сведений.

Вызывает сомнения формулировка статьи 20 Законопроекта, из которой следует, что водные, земельные и лесные участки сами по себе могут представлять опасность причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям вне деятельности эксплуатирующих такие участки лиц. Комитет считает, что опасность причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям может проистекать исключительно из деятельности контролируемых лиц, а сами водные, земельные и лесные участки, их природные свойства
и качества как раз будут являться теми самыми ценностями, которые охраняются законом и к состоянию которых в связи с этим предъявляются обязательные требования. Представляется, что разработчик законопроекта таким образом пытался решить известную проблему определения объекта контрольно-надзорной деятельности в сфере экологического, земельного и иного природоресурсного законодательства. Дело в том, что на сегодняшний день, например, «привязка» контроля к определенному лицу в сфере земельных отношений нередко позволяет нарушителю избежать ответственности посредством отчуждения земельного участка, деятельность с использованием которого осуществлялась с нарушением обязательных требований и привела
к несоответствию таким обязательным требованиям качества соответствующего земельного участка. Однако в связи с отчуждением такого земельного участка ни прежний собственник, ни новый к административной ответственности привлечены быть не могут, а ненадлежащим образом использованный земельный участок не может быть изъят. Данная проблема является крайне актуальной не только в сфере земельных отношений, однако в законопроекте адекватного ее решения не предложено.

Комитет также обращает внимание на необходимость приведения терминологии законопроекта в соответствие с Водным кодексом Российской Федерации, который не содержит понятие «водный участок», а применяет понятия «водный объект или его часть», «водохозяйственный участок», «участок водотока».

В части оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (статья 16 законопроекта) Комитет считает, что в целях обеспечения объективности и независимости оценки в указанном процессе также должны быть задействованы представительные органы государственной власти и местного самоуправления. В этой связи упоминаемый в части 7 статьи 16 законопроекта ежегодный сводный доклад о состоянии государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля должен представляться не только в Правительство РФ, но также в Государственную Думу, законодательные (представительные) органы субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления.

Учитывая вышеизложенное, Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рекомендует Государственной Думе принять в первом чтении проект федерального закона № 850621-7
«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле
в Российской Федерации» при условии его доработки ко второму чтению
с учетом высказанных в заключении замечаний.

|  |  |
| --- | --- |
| Председатель Комитета  | Н.П.Николаев  |