

Заключение на 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 – законопроект, проект)

На рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен 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». Главной целью законопроекта является приведение положений федеральных законов в соответствие с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹.

В соответствии с пояснительной запиской главной целью законопроекта является приведение положений федеральных законов в соответствие с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - *Федеральный закон № 248-ФЗ*).

Экспертами Санкт-Петербургского университета дана оценка отдельных положений законопроекта, нацеленных на актуализацию норм отраслевых федеральных законов, совершенствование правового регулирования в отдельных сферах, связанных с организацией и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

¹ Законопроект № 1051647-7 // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1051647-7>

Статья 2 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №2124-1 «О средствах массовой информации».

Дорский А.Ю., и.о. зав. кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Института «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций» СПбГУ, д.фил.н.

Предлагаемые изменения в Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №2124-1 «О средствах массовой информации» носят «технический характер» и призваны привести в соответствие действующий Закон с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Полагаем, что обозначенная задача решена, в этой части проект может быть одобрен и поддержан.

Статья 3 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в статью 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Кушниренко С.П., доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики СПбГУ, к.ю.н.

Статьей 3 законопроекта запланированы изменения в ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в части направлений требования прокурора о проведении проверок, контрольных (надзорных) мероприятий по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Пунктом 1) ст. 3 законопроекта предлагается внести изменения в абзац третий пункта 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: после слов «проведения проверок» дополнить словами «, контрольных (надзорных) мероприятий».

Вместе с тем в действующей редакции указанный абзац содержит следующий текст: «вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.».

Исходя из содержания предлагаемых изменений редакции подлежит абзац второй пункта 1 ст. 22 Федерального закона, в связи с чем представляется целесообразным изложить п. 1) ст. 3 законопроекта в следующей редакции: абзац второй пункта 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: после слов «проведения проверок» дополнить словами «, контрольных (надзорных) мероприятий».

Дополнение ст. 22 Федерального закона пунктом 1¹ устанавливает основания для направления прокурором требования контрольным (надзорным) органам о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, а именно лишь при наличии материалов и обращений, свидетельствующих о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В то же время информация (сведения) о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям может представлять собой не только материалы и обращения, но и иные ее виды, в числе которых видеозаписи, публикации в средствах массовой информации, другие виды информации (сведений).

В противном случае основания для направления требования будут ограничены.

По результатам анализа Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установлено, что при его разработке учтены особенности получения информации, поскольку п.п. 1) п. 1 ст. 57

Федерального закона предусмотрено, что одним из оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий является наличие у контрольного (надзорного) органа именно сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

В связи с изложенным, в целях единообразия норм законодательства, а также во избежание расхождений в практике правоприменения, предлагается в п. 1¹ заменить слова «материалов и обращений» на «сведений».

По иным пунктам ст. 3 законопроекта замечаний не имеется.

Статья 21 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 года №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (Федеральный закон № 116-ФЗ).

Жаркова О.А., доцент кафедры нотариата СПбГУ, к.ю.н.

Абсолютно корректная актуализация действующей редакции Федерального закона № 116-ФЗ, которая учла возникающие на практике проблемы организаций, эксплуатирующих ОПО. Предлагаемый Проект сочетается с ФЗ «О пожарной безопасности» в части соотношения пожарного надзора на ОПО и надзора в области промышленной безопасности. Новая редакция ФЗ «О пожарной безопасности» полностью соответствует в этой части актуализированной редакции ФЗ № 116-ФЗ

В части строительного надзора ст.16.1 Статьи 21 Проекта носит отсылочный характер к Градостроительному кодексу РФ, а именно к ст.54 ГрК РФ. С учетом нижеизложенного (комментарий к ст. 54 ГрК РФ) предлагаю из текста ст.16.1 исключить термин «контроль».

Статья 41 проекта 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» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Гриценко А.С., доцент кафедры конституционного права СПбГУ, к.ю.н.

1. «Пп. и, п. 1 «подпункт 82 дополнить словами осуществление регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными». Из содержания нормы не ясно, о каких животных идет речь – домашних или диких, и относятся ли сюда бродячие домашние животные.

2. Пп. 2 п. 1 «б) устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности и запреты для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;». Представляется, что необходимо привести к единообразию терминологию в различных нормативных правовых актах, если речь идет об одних и тех же субъектах. В данном случае говорится об «обязанностях субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности», в то же время, в ст. 53 об «обязательных требованиях для субъектов предпринимательской деятельности» и «обязанностях для субъектов инвестиционной деятельности». Чем эти термины различаются между собой остается не ясным, как и то, почему они различаются в разных нормативных правовых актах.

Статья 46 проекта 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» предусматривает внесение изменений в статью 65 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Хорошавин А.В., доцент кафедры правовой охраны окружающей среды СПбГУ, к.э.н.

При очевидной необходимости исключения реализуемых в настоящее время на практике «схем», когда юридические лица и (или) ИП «выводят» часть эксплуатируемых объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (далее - объект ОНВ), из-под действия критериев по осуществлению государственного экологического контроля (надзора) (далее - ГЭК), предлагаемое положение Федерального закона ставит под вопрос целесообразность существования законодательного принципа категоризации объектов ОНВ, риск-ориентированного подхода к осуществлению ГЭК и снижения нагрузки на бизнес в части контроля и надзора. Оно также может дискриминировать права юридических лиц и (или) ИП, добросовестно эксплуатирующих множество независимых объектов ОНВ 4 категории (не подлежащих ГЭК) и хотя бы одного 1-3 категории (подпадающих под ГЭК). Так, введение данного законодательного положения приведет к ситуации, при которой ГЭК будут подлежать все объекты ОНВ, если юридическое лицо и (или) ИП эксплуатирует, например, объект ОНВ 2-3 категории (производство пищевой продукции или складской центр с собственной котельной) и сеть магазинов розничной торговли. Ведь в данном случае каждый магазин розничной торговли будет подпадать под проведение ГЭК в полном объеме.

Между тем с целью предотвращения реализации обходных «схем» более целесообразным представляется введение положения о том, что ГЭК подлежат все объекты ОНВ, находящиеся на одном земельном участке, или иной критерий, определяющий невозможность «дробления» объектов ОНВ для снижения их категории воздействия на окружающую среду.

Статья 51 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

Семенович К.С., Директор исследовательского центра энергетического права СПбГУ

1. Пункт 5 статьи 51 Проекта о дополнении статьи 5 Закона об электроэнергетике пунктом 4.

Закон об электроэнергетике не содержит понятия «технологические отношения в электроэнергетике».

Пунктом 1 статьи 5 Закона об электроэнергетике установлено, что технологическую основу функционирования электроэнергетики составляют единая национальная (общероссийская) электрическая сеть, территориальные распределительные сети, по которым осуществляется передача электрической энергии, и единая система оперативно-диспетчерского управления.

В соответствии со статьей 7 Закона об электроэнергетике, единая национальная (общероссийская) электрическая сеть представляет собой комплекс электрических сетей и иных объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики.

Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, <...>» территориальная распределительная сеть определяется как комплекс не входящих в состав единой национальной (общероссийской) электрической сети линий электропередачи и оборудования, используемых для предоставления услуг по передаче электрической энергии.

Оперативно-диспетчерское управление в энергосистеме, согласно пункту 3 Постановления Правительства РФ от 27.12.2004 № 854 «Об утверждении Правил оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике», осуществляется посредством централизованного круглосуточного и непрерывного управления эксплуатационным состоянием и взаимосвязанными технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей электрической энергии, образующими в совокупности электроэнергетический режим соответствующей энергосистемы.

Таким образом, речь идет об объектах электроэнергетики или технических процессах, не вступающих самостоятельно в отношения между собой или с третьими лицами.

Электроэнергетика, как отрасль экономики Российской Федерации, включает в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства, передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов, принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.

Формулировку пункта 4 статьи 5 Закона об электроэнергетике предлагается уточнить исходя из субъектного состава отношений, складывающихся в электроэнергетике:

«Для субъектов электроэнергетики и (или) потребителей электрической энергии, а также организаций, осуществляющих или планирующих осуществлять деятельность в сфере электроэнергетики, нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации или уполномоченного им федерального органа исполнительной власти может быть предусмотрено получение разрешений в форме согласований (включая согласование соответствующих решений, действий или документов с организациями технологической или коммерческой инфраструктуры электроэнергетики или получение разрешений таких организаций на их осуществление), аттестаций и в иных формах, определенных Правительством Российской Федерации или уполномоченным им федеральным органом исполнительной власти».

2. Подпункт «а» пункта 6 статьи 51 Проекта.

Редакцией Проекта из Полномочий Правительства РФ исключается утверждение положения о лицензировании энергосбытовой деятельности (абзац 44 части 1 статьи 21 Закона об электроэнергетике), а абзац 47 части 1 статьи 21 Закона об электроэнергетике, которым Правительство РФ наделяется полномочиями по утверждению типовой формы выписки из реестра лицензий сохраняется.

3. Подпункт «б» пункта 6 статьи 51 Проекта.

3.1. «в пункте 2:

- абзац четырнадцатый признать утратившим силу;

- абзац четырнадцатый признать утратившим силу;»

Выдержка из пункта 2 статьи 21 Закона об электроэнергетике в действующей на 25.01.2021 (28.01.2021) редакции:

Абзац двенадцатый утратил силу с 1 августа 2011 года. - Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

Следующий абзац: «контроль за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков требований законодательства Российской Федерации;»

Абзац пятнадцатый в редакции Федерального закона от 08.12.2020 № 402-ФЗ - «утверждение единых аттестационных требований к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность, связанную с оперативно-

диспетчерским управлением в электроэнергетике, и порядка проведения аттестации указанных лиц, а также проведение их аттестации;»

Абзац пятнадцатый в редакции Федерального закона от 26.07.2010 № 187-ФЗ – «контроль за системой оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, в том числе контроль за соблюдением субъектами оперативно-диспетчерского управления правил оптового рынка;»

Следующий абзац: «контроль за деятельностью организаций коммерческой инфраструктуры;»

Нумерация из статьи приведена в соответствии с официальным текстом Закона об электроэнергетике, с учетом изменений, внесенных Федеральными законами от 26.07.2010 № 187-ФЗ и от 08.12.2020 № 402-ФЗ.

3.2. «в пункте 2:

- в абзаце двадцатом слова «и контролируются» исключить;

- абзац двадцать первый изложить в следующей редакции: <...>»

Выдержка из пункта 2 статьи 21 Закона об электроэнергетике в действующей на 25.01.2021 (28.01.2021) редакции:

Абзац девятнадцатый в редакции Федерального закона от 26.07.2010 № 187-ФЗ – «утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;»

Следующий абзац: «контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;»

Абзац двадцать первый в редакции Федерального закона от 26.07.2010 № 187-ФЗ: «осуществление полномочий в области государственного регулирования цен (тарифов) в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;»

Нумерация из статьи приведена в соответствии с официальным текстом Закона об электроэнергетике, с учетом изменений, внесенных Федеральными законами от 26.07.2010 № 187-ФЗ и от 08.12.2020 № 402-ФЗ.

3.3. «в пункте 2:

- в абзаце двадцать девятом слова «, и контроль за соблюдением этих стандартов» исключить;»

Выдержка из пункта 2 статьи 21 Закона об электроэнергетике в действующей на 25.01.2021 (28.01.2021) редакции:

Абзац двадцать пятый в редакции Федерального закона от 26.07.2010 № 187-ФЗ – «определение категорий потребителей, которые приравнены к населению и которым электрическая энергия (мощность) поставляется по регулируемым ценам (тарифам);»

Следующий абзац: «установление обязательного для покупателей электрической энергии на оптовом рынке объема приобретения электрической энергии, произведенной на функционирующих на основе

использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах;»

Следующий абзац: «создание общедоступной системы раскрытия информации на оптовом и розничных рынках;»

Следующий абзац: «утверждение стандартов раскрытия субъектами оптового и розничных рынков информации для потребителей, в том числе информации об их продукции, о доходах и затратах отдельно по видам деятельности в электроэнергетике, и контроль за соблюдением этих стандартов;»

Следующий абзац: «ведение государственной отчетности субъектов электроэнергетики;»

Следующий абзац: «определение минимального размера собственного капитала энергосбытовых организаций;»

Абзацы тридцать первый - тридцать второй утратили силу с 1 августа 2011 года. - Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

Следовательно, согласно нумерации Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ, абзац двадцать девятый в редакции Проекта – абзац двадцать восьмой в действующей редакции Закона об электроэнергетике.

3.4. «в пункте 2:

- в абзаце сорок третьем слово «надзор» заменить словами «контроль (надзор)»;»

Выдержка из пункта 2 статьи 21 Закона об электроэнергетике в действующей на 25.01.2021 (28.01.2021) редакции:

Абзац сорок первый утратил силу. - Федеральный закон от 27.12.2018 № 522-ФЗ;

Следующий абзац: «федеральный государственный энергетический надзор в соответствии со статьей 29.1 настоящего Федерального закона;» - введен Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

Нумерация из статьи приведена в соответствии с официальным текстом Закона об электроэнергетике, с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 27.12.2018 № 522-ФЗ.

4. Пункт 8 Проекта статью 29.2 изложить в следующей редакции: «Государственный контроль (надзор) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике»

Пункт 2 статьи 29.2 в редакции Проекта, посвященный региональному государственному контролю (надзору) за регулируемыми государством ценами (тарифами) в электроэнергетике, предусматривает наделение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по контролю (надзору) за осуществлением регулируемыми организациями регулируемых видов деятельности, в том числе, в части установления и (или) применения цен (тарифов), в части контроля за утверждением и реализацией инвестиционных программ и иные.

В случае заключения соглашения об осуществлении регулируемых видов деятельности (статья 23.4 Закона об электроэнергетике) орган

исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, согласно Проекту Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка заключения, изменения, расторжения соглашений об условиях осуществления регулируемых видов деятельности, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (подготовлен ФАС России, ID проекта 01/01/02-20/00099657), принимает на себя, в том числе, следующие обязательства по регуляторному контракту:

- осуществлять контроль за выполнением сетевой организацией ремонтной и инвестиционной программы;

- учитывать при установлении регулируемых цен (тарифов) на основе долгосрочных параметров регулирования расходы, необходимые для осуществления регулируемой деятельности, определяемые в соответствии с применяемым в отношении регулируемого субъекта методом государственного регулирования цен (тарифов), в том числе компенсировать за счет средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации разницу между установленными и экономически обоснованными тарифами, возникающую при установлении регулируемых цен (тарифов) на уровне ниже экономически обоснованных цен (тарифов);

- учитывать сохранение в распоряжении сетевой организации средств в размере экономии расходов на оплату потерь электрической энергии, полученной сетевой организацией при осуществлении деятельности по передаче электрической энергии в результате проведения мероприятий по сокращению объема используемых энергетических ресурсов и экономии операционных, подконтрольных расходов;

- и иные.

Предполагается, что при принятии Постановления Правительства РФ, регулирующего порядок заключения, исполнения, расторжения регуляторных контрактов в электроэнергетике, практической реализации соглашений об осуществлении регулируемых видов деятельности и при внесении изменений в Закон об электроэнергетике, в изложении статьи 29.2 в редакции Проекта, может установиться нерациональное распределение функций: осуществление одним органом исполнительной власти субъекта РФ контроля (надзора) за деятельностью регулируемой организации по соглашению, другим – осуществление функций в рамках реализации полномочий по государственному контролю (надзору), аналогично на федеральном уровне. Или же реализация одним органом исполнительной власти субъекта РФ полномочий, возложенных нормативно-правовым актом, и принятие обязательств по осуществлению полномочий по контролю (надзору) за деятельностью регулируемой организации на основании регуляторного контракта.

Представляется целесообразным предусмотреть оговорку следующего смыслового содержания в абзаце третьем пункта 2 статьи 29.2 Проекта: «При заключении соглашения об осуществлении регулируемых видов

деятельности между федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов и организацией по управлению единой национальной (общероссийской) электрической сетью, или между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов и территориальной сетевой организацией, функции по государственному контролю (надзору) за регулируемым государством ценами (тарифами) в электроэнергетике в объеме, предусмотренном соглашением, осуществляет федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов с которым у регулируемой организации заключено соглашение об осуществлении регулируемых видов деятельности».

Положения Проекта в части внесения изменений в Закон об электроэнергетике являются обоснованными, соответствующими положениям Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и действующему законодательству.

Статья 53 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Гриценко А.С., доцент кафедры конституционного права СПбГУ, к.ю.н.

Тест нового положения "б¹ («Порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы (далее - обязательные требования), определяется муниципальными нормативными правовыми актами с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» представляется очень громоздким. Фактически эта норма повторяет положения п. 5 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Текст положения возможно либо сократить, либо обойтись без него вовсе, так как этот вопрос раскрывается в специальном законе.

Статья 57 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает внесение изменений в Градостроительный кодекс РФ (далее - ГрК).

Жаркова О.А., доцент кафедры нотариата СПбГУ, к.ю.н.

Общее замечание, касающееся терминов контроль/надзор. Действующая редакция ГрК РФ исходит из четкого разграничения понятий контроль и надзор. Статья 53 ГрК регулирует строительный контроль, который по своей правовой природе является гражданско-правовым. Это контроль одного хозяйствующего субъекта над другим в рамках договора подряда, его осуществляет застройщик/технический заказчик над подрядчиком.

Статья 54 ГрК регулирует строительный надзор, который осуществляет исключительно государственный орган (федеральный или региональный), то есть по правовой природе строительный надзор является публично-правовым.

Ст. 53 ГрК Проектом не изменяется. Ст.54 ГрК озаглавлена в Проекте Государственный строительный надзор, что совершенно верно. По тексту статьи в большинстве частей фигурирует термин «надзор», однако в частях 7, 8, 11 применяются термины «контроль (надзор)», что вносит путаницу с точки зрения соотношения со ст.53 ГрК. Соответственно, предлагаю из частей 7, 8, 11 ст.54 исключить термин «контроль».

Пункт 1 ч. 4 ст. 54 ГрК РФ в предлагаемой редакции содержит в числе предметов проверки органа ГСН соблюдение «требований ...соответствия объекта капитального строительства требованиям, указанным в разрешении на строительство...». Вместе с тем, подобная формулировка содержит правовую неопределенность ввиду отсутствия указания на требования конкретных разделов разрешения на строительство. Так, в силу формы разрешения на строительство (утв. приказом Минстроя России от 19.02.2015 N 117/пр) в разрешении на строительство содержатся сведения о виде работ (строительство/реконструкция), о ТЭПах, о ГПЗУ или ППТ/ПМТ, о проектной документации. Таким образом, непонятно о каких именно «требованиях» идет речь в предлагаемой редакции, например, о ТЭПах или о требованиях проектной документации, или о требованиях ГПЗУ или ППТ/ПМТ.

Предлагаю конкретизировать данную норму.

Часть 11 предложенной редакции ст. 54 ГрК РФ содержит норму об осуществлении регионального государственного строительного контроля (надзора) объектов капитального строительства, расположенных на территории двух и более субъектов РФ, уполномоченными ИОГВ субъекта РФ. Однако из указанной нормы не следует, по какому принципу

определяется уполномоченный ИОГВ соответствующего субъекта. Например, при строительстве автомобильной дороги на территории СПб и ЛО, непонятно будет ли осуществляться региональный государственный строительный контроль (надзор) Службой государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга или Комитетом государственного строительного надзора и государственной экспертизы Ленинградской области. Имеется правовая неопределенность в том, кто определяет соответствующий ИОГВ, а также по каким критериям.

Частью 15 указанной статьи предлагается наделить органы ГСН правом приостановления строительства/реконструкции. Вместе с тем, указанная норма отчасти дублирует ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ (административное приостановление деятельности), которое является разновидностью наказания, применяемого судом. Кроме того, устранение угрозы жизни (ради которого предполагается наделение органов ГСН данными полномочиями) может быть связано с необходимостью выполнения определенных работ по строительству (например, завершение определенных видов работ или демонтаж конструкций). Таким образом, во избежание смешения приведенных выше понятий предлагается изменить формулировку на «приостановлении работ, наличие которых....», вместо «приостановлении строительства, реконструкции...».

Частью 16 предлагаемой редакции ст. 54 ГрК РФ факт несоответствия ОКС требованиям, указанным в разрешении на строительство, по сути, предлагается сделать одним из критериев самовольной постройки, что не соответствует действующей редакции ст. 222 ГК РФ. Кроме того, состав «строительство без разрешения» квалифицируется в рамках ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ, а отступления от проектной документации – в рамках ч.ч. 1,2 ст. 9.4 КоАП РФ. Учитывая изложенную выше позицию о наличии правовой неопределенность в термине «требования, указанные в разрешении на строительство», считаю необходимым конкретизировать данную норму, одновременно конкретизировав ст. 222 ГК РФ и ч.ч 1,2 ст. 9.4 КоАП РФ и ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ.

Шевелева Н.А., профессор кафедры административного и финансового права СПбГУ, д.ю.н.

Овсянников С.В., доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ, к.ю.н.

Статьи 60, 80, 94, 95, 96 и 111 проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» распространяют действие Федерального закона № 248-ФЗ на отношения, возникающие в связи с осуществлением деятельности резидентов территорий с особым статусом: особых экономических зон (статья 60 Проекта); ИНТЦ Сколково (статья 80 Проекта); свободной экономической зоны (статья 94 Проекта); ТОСЭР (статья 95); свободного порта Владивосток (статья 96), зоны Арктики (статья 111).

Вместе с тем, его применимость к указанным лицам и отношениям вытекает из статей 1 и 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, в этой части нормы выглядят избыточными. Однако названные нормы Проекта сохраняют также действие и Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ, причем переходный период будет длиться до 1 января 2025 года.

Одновременное действие норм конкурирующих законов способно привести к коллизиям, и, поскольку в Проекте не установлено правило о преимущественном применении ни одного из законов, должно будет применяться правило о более позднем законе, т.е. Федеральный закон № 248-ФЗ.

Названными нормами предусматривается также наделение Правительства РФ дополнительными полномочиями об установлении особенностей осуществления контроля на территориях с особым статусом. Полагаем, что расширение полномочий Правительства не оправдано, нарушает баланс частных и публичных интересов.

Осуществление контрольной деятельности - весьма «чувствительный» момент для резидентов-инвесторов, рассчитывающих на благоприятные и стабильные условия хозяйственной деятельности. В соответствующих законах содержатся специальные нормы, касающиеся особенностей такого контроля, считаем необходимым сохранить уровень регулирования отношений именно законом (статья 112 Проекта).

Статья 78 Проекта предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Семенович К.С., Директор исследовательского центра энергетического права СПбГУ

Положения Проекта в части внесения изменений в Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ являются обоснованными, соответствующими положениям Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и действующему законодательству.

Статья 79 законопроекта «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» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 12 апреля 2010 года №61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Дивеева Н.И., профессор кафедры трудового и социального права СПбГУ

Предлагаемые изменения в Федеральный закон № 61-ФЗ дублируют положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», не улучшая в целом ситуацию с надзором (контролем) в сфере обращения лекарственных средств:

1. Государственный надзор (контроль) остается «множественным», осуществляемым различными органами исполнительной власти (Министерством промышленности и торговли РФ, Минздравом РФ, Росздравнадзором РФ, фактически ФАС РФ), что на практике влечет отсутствие самого контроля и механизмов, обеспечивающих его реализацию, в том числе ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов.

2. Лицензионный надзор в сфере обращения лекарственных средств так и сведен преимущественно к проверке условий и возможности осуществления деятельности, а не к проверке самой деятельности лицензиатов, в том числе по жалобам граждан (что явно не способствует цели государственного контроля (надзора) - предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, а также не вписывается в конструкцию риск-ориентированного подхода).

Статья 90 законопроекта «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» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Должиков А.В., доцент кафедры конституционного права СПбГУ, к.ю.н.

1. Оцениваемая ст. 90, как и в целом представленный законопроект, носит сугубо технический характер и направлена на приведение положений законодательства об образовании в соответствие с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

2. Согласно п. 3 ст. 93 проекта изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования, применяются положения Федерального закона № 248-ФЗ. Как известно этот нормативный правовой акт был принят, в первую очередь, для сокращения избыточного регулирования бизнеса. К примеру, согласно подготовительным материалам к Федеральному закону № 248-ФЗ его нормы были призваны устранить «неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием» (абз. 3 пояснительной записки). Следовательно, образование в очередной раз приравнивается к простой разновидности бизнеса. Сохраняющийся процесс коммерциализации образовательной деятельности явно не учитывает публичный характер услуг, оказываемых в этой сфере.

3. Хотя одной из целей совершенствования регуляторной политики в сфере образования изначально провозглашалось сокращение избыточного государственного контроля (надзора), в итоге основные проблемы, существующие в этой сфере государственного управления, на законодательном уровне решены не были. К примеру, вместо возможного полного исключения лицензионного контроля в сфере образования в понятие обязательных требований были включены лицензионные требования к образовательной деятельности (п. 1 ч. 2 ст. 93 проекта изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

4. С точки зрения взаимосвязи анализируемого законопроекта с «регуляторной гильотиной и реформой контрольной (надзорной) деятельности» (абз. 3 п. 1 Пояснительной записки) не установлено соотношение между федеральными государственными образовательными стандартами и примерными основными образовательными программами (п.

10 ст. 2 действующей редакции Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). Сами по себе федеральные государственные образовательные стандарты дублируют друг друга, содержат явно неразумные требования или представляют собой набор программных положений, которые не пригодны для осуществления контрольных мероприятий. Примерные основные образовательные программы не включены в число актов, содержащих обязательные требования (п. 1 ч. 2 ст. 93 проекта изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Вместе с тем логика формирования и оценки качества основных образовательных программ впредь до исключения из образовательного законодательства самого понятия построена на основе учета примерных основных образовательных программ. Уже в силу своего наименования их юридическая сила не позволяет квалифицировать содержащиеся в них положения в качестве обязательных требований в сфере образования.

Дивеева Н.И., профессор кафедры трудового и социального права СПбГУ, Дмитрикова Е.А., доцент кафедры административного и финансового права СПбГУ, Лаврикова М.Ю., первый проректор по учебной и методической работе СПбГУ

1. Применительно к статье 6 Закона об образовании предлагается к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в сфере образования относить

«7) лицензирование образовательной деятельности:

а) российских организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации по образовательным программам высшего образования;

Полагаем, что предложенная формулировка не учитывает осуществление образовательной деятельности исключительно в онлайн-формате. В этой связи можно обратиться к предлагаемой редакции положений Закона об образовании в части переданных полномочий, значение имеет место регистрации образовательной организации / индивидуального предпринимателя.

2. Редакция статьи 90. Предлагается в качестве подконтрольных лиц наряду с образовательными организациями рассматривать органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования. В этой связи возникает два вопроса. Во-первых, не ясны основания, по которым федеральные органы не указаны в качестве подконтрольных лиц. Часть 3 статьи 89 Закона об образовании предусматривает, что государственное управление в сфере образования осуществляют в пределах своих полномочий федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующими органами местного

самоуправления. Во-вторых, насколько предложенное изменение соответствует Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» в части объектов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Применение ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» к данным отношениям предусмотрено частью 3 статьи 93 в новой редакции.

3. Изменения в части 1 статьи 93 фактически относят ФГОС к числу обязательных требований, что ставит вопрос о юридической силе последних. В предложенной редакции не разграничиваются лицензионные требования и ФГОС, а также не учитываются образовательные стандарты, которые образовательные организации вправе устанавливать самостоятельно в силу положений статьи 11, 30 Закона об образовании.

4. Представляется, что предложенная редакция части 8 статьи 93 содержит положение, устанавливающее чрезмерное вмешательство в свободу частного лица: *«могут быть истребованы документы (копии документов), необходимые и (или) имеющие значение для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, в том числе материалы фотосъемки, аудиозаписи и видеозаписи, информационные базы, банки данных и иные носители информации с предоставлением доступа к ним»*.

5. Редакция статьи 93.1 устанавливает полномочия органа по контролю (надзору) в сфере образования:

- возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, и

- запрещает прием в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, полностью или частично сроком на один год.

То есть запрет на прием связан с возбуждением дела об административном правонарушении, тогда как в рамках стадии возбуждения дела не разрешается вопрос о наличии оснований для привлечения лица к административной ответственности. Такой подход создает риск злоупотреблений со стороны контролирующих органов и нарушает право граждан на образование. В этой связи предложенная формулировка нормы вызывает возражения.

В абзаце втором части второй статьи 93.1 допускается возобновление приема в образовательную организацию в связи с установлением факта исполнения предписания, выданного повторно. В свою очередь, выдача повторного предписания предусмотрена только в случае привлечения лица к административной ответственности за неисполнение предписания. Кроме того, из предложенной редакции не ясно, в рамках какой процедуры должен быть установлен факт исполнения предписания, выданного повторно.

6. В редакции части 4 статьи 93. 1 в качестве дополнительной меры принудительного воздействия предусмотрено лишение аккредитации. Обратим внимание на то, что предложенная редакция допускает лишение

аккредитации и в тех случаях, когда к ответственности было привлечено должностное лицо организации, осуществляющей образовательную деятельность. Такой подход не отвечает цели государственной аккредитации (ст.92 Закона об образовании в действующей редакции).

Статья 102 проекта 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» предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах».

Красикова А.В. доцент кафедры цитологии и гистологии СПбГУ

Полагаем целесообразным дополнить статью 102 проекта положениями, устанавливающими:

1. требования к исполнителям, осуществляющим контроль качества биомедицинских клеточных продуктов - их квалификации в области биомедицинских клеточных технологий в первую очередь;
2. необходимость обязательной и немедленной публикации в открытом доступе результатов проверки качества биомедицинских клеточных продуктов.

Статья 104 проекта 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» предусматривает внесение изменений в статью 9 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»

Савиных В.А., доцент кафедры административного и финансового права, к.ю.н.

1. Несогласованность с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ

Модель регулирования контроля (надзора) в сфере кадастровой оценки, очевидно, была разработана с опорой на институт налогового мониторинга, предусмотренного разделом V.2 Налогового кодекса РФ. Согласно ст. 104 проекта 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», вносящей изменения в ст. 9 Федерального закона от 03.07.2016 № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке»² (далее также Закон о ГКО) контроль (надзор) в сфере кадастровой оценки осуществляется посредством проведения органом регистрации прав (Росреестр РФ) «государственного мониторинга проведения государственной кадастровой оценки». Мониторинг осуществляется Росреестром РФ в отношении двух категорий субъектов:

- уполномоченного органа субъекта РФ, который, в частности, принимает решение о проведении государственной кадастровой оценки (далее также уполномоченный орган) согласно ч. 1 ст. 6 Закона о ГКО,
- бюджетного учреждения, наделенного полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости (далее также учреждение) согласно ч. 2 ст. 6 Закона о ГКО.

В случае выявления Росреестром РФ неправильного, неполного или несвоевременного исполнения полномочий, в отношении которых осуществляется мониторинг, он составляет «мотивированное мнение», обязательное для исполнения уполномоченным органом и учреждением.

В то же время согласно ч. 2 ст. 96 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» такой специальный режим государственного контроля (надзора), как мониторинг «основан на добровольном участии контролируемых лиц и осуществляется в случаях, установленных положением о виде контроля, по заявлению контролируемого лица на условиях соглашения между контролируемым лицом и контрольным (надзорным) органом». Институт «мотивированных мнений» контролирующего органа вовсе не известен Федеральному закону № 248-ФЗ.

Осуществление контроля (надзора) за уполномоченным органом, как органом государственной власти реализующим властные полномочия, не подпадает под действие Закона о КНД в силу ч.ч. 1 и 2 ст. 2 указанного закона. Однако контроль (надзор) за учреждением не выведен из-под действия Федерального закона № 248-ФЗ с учетом положений ч. 3 ст. 1 и ч.ч. 4 и 5 ст. 2 данного закона и потому должен осуществляться в соответствии с ним².

В этой связи *возникает противоречие между ст. 104 Проекта и Федеральным законом № 248-ФЗ в той части, в которой ими регулируется осуществление контроля (надзора) за деятельностью учреждений.*

Деятельность учреждения по определению кадастровой стоимости является административно-властной деятельностью. Поэтому совершенно справедливо в ст. 104 Проекта отмечается, что предметом государственного мониторинга в сфере кадастровой оценке является не соблюдение обязательных требований, а правильность, полнота и своевременность исполнения полномочий, возложенных Законом о ГКО на учреждение. Наличие полномочий является традиционным элементом правового статуса властных субъектов административного права. С учетом сказанного, по нашему мнению, обозначенное противоречие между ст. 104 Проекта и Федеральным законом № 248-ФЗ *должно разрешаться путем исключения контроля (надзора) за деятельностью бюджетных учреждений, связанной с определением кадастровой стоимости, из числа видов контроля (надзора), регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ.*

2. Неполнота регулирования

Как уже было отмечено, в ст. 104 Проекта заимствованы отдельные элементы регулирования правового института налогового мониторинга, предусмотренные разделом V.2 Налогового кодекса РФ. Однако некоторые вопросы остались неурегулированными в ст. 104 Проекта.

2.1. Не урегулирован срок проведения мониторинга.

Согласно ч. 3 ст. 9 Закона о ГКО в редакции Проекта периодом, за который проводится мониторинг проведения государственной кадастровой оценки, является календарный год. Однако сам срок проведения мониторинга за соответствующий период остается нерегулированным³. Период, в отношении которого проводится мониторинг проведения государственной кадастровой оценки, устанавливает отрезок времени, в границах которого реализуются соответствующие полномочия, связанные с определением

² Заметим, что на текущий момент, пока Закон о КНД не вступил в силу, ст. 9 Закона о ГКО прямо предусматривает, что при осуществлении федерального государственного надзора за проведением государственной кадастровой оценки применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

³ Для сравнения регулирование, предусмотренное Налоговым кодексом РФ: Статья 105.26. Общие положения о налоговом мониторинге

4. Периодом, за который проводится налоговый мониторинг, является календарный год.

5. Срок проведения налогового мониторинга за период, указанный в пункте 4 настоящей статьи, начинается с 1 января года указанного периода и оканчивается 1 октября года, следующего за указанным периодом.

кадастровой стоимости. Срок проведения мониторинга устанавливает отрезок времени, в течение которого Росреестр вправе осуществлять проверку правильности, полноты и своевременности реализации полномочий, которые были реализованы в пределах периода, в отношении которого проводится мониторинг.

В результате отсутствия положений, регулирующих срок проведения мониторинга, остается неопределенным, например, вправе ли Росреестр осуществлять мониторинг исполнения полномочий уполномоченного органа и учреждения, если эти полномочия были реализованы в прошлом календарном году? Или же он вправе осуществлять мониторинг исполнения полномочий уполномоченного органа и учреждения, реализованных в любом календарном году, если они связаны с определением кадастровой стоимости, которая на момент мониторинга содержится в ЕГРН? Или же он вправе осуществлять мониторинг исполнения полномочий уполномоченного органа и учреждения, связанных с определением в том числе и архивной кадастровой стоимости, если она продолжает применяться для целей, предусмотренных законодательством РФ, на момент осуществления мониторинга? При этом в отсутствие урегулированного срока проведения мониторинга остается неясным и правовое значение периода, предусмотренного ч. 3 ст. 9 Закона о ГКО в редакции Проекта и составляющего календарный год.

Мониторинг проведения государственной кадастровой оценки, прежде всего, призван обеспечить соблюдение прав тех лиц, чьи интересы затрагиваются в связи с использованием результатов кадастровой оценки для целей расчета налогов, арендной платы и т.д. При этом согласно ч. 4 ст. 11 Закона о ГКО, по общему правилу, результаты кадастровой оценки действуют в течение 4 лет. На протяжении всего этого периода кадастровая стоимость используется для целей, предусмотренных законодательством РФ и затрагивает права и интересы частных лиц. *В этой связи предлагаем установить, что*

– мониторинг проведения государственной кадастровой оценки проводится за период, начиная с даты утверждения результатов определения кадастровой стоимости соответствующей категории объектов недвижимости до даты утверждения следующих результатов определения кадастровой стоимости данной категории объектов недвижимости.

– срок проведения мониторинга за период, указанный в ч. 3 ст. 9 Закона о ГКО в редакции Проекта, начинается с даты утверждения результатов определения кадастровой стоимости соответствующей категории объектов недвижимости и оканчивается 1 октября года, следующего за годом утверждения следующих результатов определения кадастровой стоимости данной категории объектов недвижимости.

2.2. Не предусмотрена возможность продления 15-дневного срока исполнения требования Росреестра РФ о предоставлении уполномоченным органом и бюджетным учреждением сведений, материалов и пояснений (ч. 5

ст. 19 Закона о ГКО в редакции Проекта), в случае если представление истребуемых документов (информации) в указанный срок невозможно по уважительным причинам. Предлагаем установить подобную возможность продления.

2.3. Не предусмотрено запрета на истребование ранее представленных учреждением или уполномоченным органом документов (информации). Предлагаем установить подобный запрет.

3. Введение возможности запроса мотивированного мнения Росреестра РФ.

Как уже было отмечено, в соответствии со ст. 104 Проекта в случае выявления Росреестром РФ неправильного, неполного или несвоевременного исполнения полномочий, в отношении которых осуществляется мониторинг, он составляет «мотивированное мнение», обязательное для исполнения уполномоченным органом и учреждением. Таким образом, мотивированное мнение выдается Росреестром РФ только при обнаружении нарушений, допущенных уполномоченным органом или учреждением.

Однако конечной целью любого контроля (надзора) является, безусловно, не выявление нарушений, а обеспечение соблюдения установленных требований. В этой связи стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований устанавливается в Федеральном законе № 248-ФЗ в качестве принципа государственного контроля (надзора).

Одной из ключевых проблем в сфере кадастровой оценки выступает различное понимание учреждениями требований методических указаний о государственной кадастровой оценке, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 12.05.2017 № 226 (далее также Методуказания). Вследствие этого, несмотря на принцип единства методологии определения кадастровой стоимости, предусмотренный ст. 4 Закона о ГКО, в разных регионах Российской Федерации кадастровая стоимость фактически определяется по разным правилам. В частности, по-разному, решается вопрос о включении НДС при определении кадастровой стоимости объектов капитального строительства затратным подходом⁴.

В этой связи для обеспечения единообразного подхода учреждений к пониманию Методуказаний и определению кадастровой стоимости, а также предупреждения нарушений *необходимо ввести возможность предоставления Росреестром РФ мотивированных мнений, касающихся вопросов правильного, полного и своевременного исполнения полномочий учреждения и уполномоченного органа, по запросу самого учреждения или уполномоченного органа.* Имея право заранее запросить мотивированное мнение Росреестра по тому или иному вопросу учреждение уже не допустит нарушения, связанного с неправильным пониманием положений Закона о ГКО и Методуказаний. Предоставление и публикация таких мотивированных

⁴ НДС включается в сумму затрат в Москве, Томской области, Санкт-Петербурге.

НДС не включается в сумму затрат во Владимирской области, Республике Карелия, Волгоградской области, Забайкальском крае, Белгородской области, Ямало-ненецком автономном округе, Вологодской области, Якутии, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Дагестан.

мнений также обеспечит и единообразие в понимании положений Закона о ГКО и Методуказаний всеми учреждениями и уполномоченными органами, поскольку они будут осведомлены о том, какое толкование указанных положений является правильным с точки зрения Росреестра РФ как контролирующего органа.

Предоставление таких мотивированных мнений по запросу подконтрольных субъектов предусмотрено разделом V.2 Налогового кодекса РФ (п. 2 ст. 105.30), который, очевидно, учитывался при разработке ст. 104 Проекта. Кроме того, предоставление таких мотивированных мнений соответствует статусу Росреестра как органа, осуществляющего не только контроль (надзор) в сфере кадастровой оценки, но и функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере.

4. Введение административной ответственности за неисполнение мотивированного мнения Росреестра РФ.

Согласно ч. 8 ст. 9 Закона о ГКО в редакции Проекта мотивированное мнение является обязательным для исполнения уполномоченным органом и учреждением. Однако ни действующая редакция КоАП РФ, ни проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», разработанный Министерством юстиции РФ⁵ (далее также Проект КоАП РФ) не содержат положений, которые бы прямо предусматривали возможность привлечения учреждения и уполномоченного органа к административной ответственности в случае неисполнения ими мотивированного мнения Росреестра РФ. Статья 19.5 КоАП РФ и ст. 35.2 Проекта КоАП РФ устанавливают ответственность за неисполнение законного предписания (постановления, представления, решения, предупреждения), но не «мотивированного мнения».

Отсутствие административной ответственности за неисполнения мотивированного мнения Росреестра РФ серьезным образом снижает правовое значение данного документа для учреждения и уполномоченного органа, что представляется недопустимым с точки зрения целей осуществляемого Росреестром РФ мониторинга.

Проект по своему значению не предполагает внесения изменений в КоАП РФ. В этой связи мы предлагаем учесть обозначенную проблему либо при доработке Проекта КоАП РФ, либо внести отдельные изменения в КоАП РФ в целях установления административной ответственности за неисполнение мотивированного мнения Росреестра РФ.

⁵ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447>

Статья 111 проекта 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» предусматривает внесение изменений в статью 13 Федерального закона от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Лачининский С.С., и.о. заведующего кафедрой региональной политики и политической географии СПбГУ, к.г.н., доцент

Чистобаев А.И., профессор кафедры региональной политики и политической географии, д.г.н., заслуженный деятель науки РФ, почетный профессор СПбГУ

Арктическая зона является стратегическим регионом и одним из ключевых пространственных и национальных приоритетов Российской Федерации, значение которой закреплено в Указе Президента РФ «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года и других документах.

Среди специфических и ограничивающих развитие особенностей данного региона Российской Федерации выделяется неравномерность промышленно-хозяйственного освоения отдельных территорий Арктической зоны при ориентированности экономики на добычу природных ресурсов, их вывоз в промышленно развитые субъекты Российской Федерации и экспорт, а также высокая ресурсоемкость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения, их зависимость от поставок топлива, продовольствия и иных жизненно необходимых товаров из различных субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, необходимо расширить и укрепить государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в Арктической зоне в отношении резидентов Арктической зоны, а также обеспечить контроль со стороны общественных и неправительственных организаций, в частности – Русского географического общества (РГО, Комиссия по территориальной организации и планированию), Ассоциации российских географов-обществоведов (АРГО), а также экологических организаций и общественных структур.

Предлагаемое изменение в статью 13 Федерального закона от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации" было бы целесообразно дополнить общественным контролем.

Анохин А.А., профессор кафедры экономической и социальной географии СПбГУ с возложенными обязанностями заведующего кафедрой

13 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». Статья 13 Главы 4 «Меры государственной поддержки предпринимательской деятельности в Арктической зоне» регламентирует вопросы особенностей осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Арктической зоне, включая указания на субъекты осуществления контроля, положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которые применяются при проведении контроля и надзора, виды и сроки осуществления совместных плановых проверок, предписания об устранении нарушений, особенности и сроки проведения внеплановых проверок, перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяются установленные статьей 13 особенности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Арктической зоне.

31 июля 2020 года был принят Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступает в силу с 1 июля 2021 года. Федеральный закон определяет правовые и организационные основы системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, осуществляемого органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, общие принципы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и защиты прав граждан и организаций при осуществлении системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Установленная в законопроекте система мероприятий и действий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю позволит ввести единые подходы к их использованию для всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля во всех регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации.

В связи с принятием Федерального закона № 248-ФЗ внесены изменения в 84 нормативных акта в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, включая и изменения в статью 13 Федерального закона № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», в которой отмечено, что Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в Арктической зоне в отношении резидентов Арктической зоны осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», 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». В этих нормативных актах более подробно и системно определены все особенности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в регионах и муниципальных образованиях Арктической зоны.

Учитывая вышесказанное, 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» *в части статьи 111* о внесении изменения в статью 13 Федерального закона от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» может быть одобрен и поддержан.