

ПИСЬМО

от 27 марта 2024 г. № Д24и-9260

**О НАПРАВЛЕНИИ
РАЗЪЯСНЕНИЙ ПО ПРИМЕНЕНИЮ НОРМ ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 10 МАРТА 2022 г. № 336
«ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА),
МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»**

Во исполнение письма Аппарата Правительства Российской Федерации Департамент государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России направляет разъяснения по применению норм постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее - постановление № 336).

1. Положениями постановления № 336 установлены особенности осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, к организации и осуществлению которых применяются положения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 248-ФЗ) и Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ), а также осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Указанные особенности применяются при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля вне зависимости от организационно-правовой формы контролируемого лица и распространяются в том числе на осуществление контрольной (надзорной) деятельности в отношении физических лиц.

1.1. Положениями части 6 статьи 2 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрена возможность установления нормативными правовыми актами отдельных федеральных органов государственной власти и Государственной корпорации «Росатом» самостоятельного порядка организации и осуществления отдельных видов контроля на подведомственных и иных объектах контроля.

При этом ограничения, предусмотренные постановлением № 336, не распространяются на организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в соответствии с частью 6 статьи 2 Федерального закона № 248-ФЗ.

2. В соответствии с положениями пункта 3 постановления № 336 допускается проведение в 2024 году внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в исключительных случаях, в том числе при возникновении непосредственной угрозы обороне и безопасности страны, причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, на основании поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Кроме того, допускается проведение внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий по конкретным фактам грубого нарушения прав и законных интересов граждан на основании требования прокурора.

Обращаем внимание, что положения пункта 3 постановления № 336 распространяются на решение вопроса о проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия при получении контрольными (надзорными) органами сведений о нарушении обязательных требований из любых

источников включая обращения граждан и общественных объединений.

При этом решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, проверки принимается контрольным (надзорным) органом на основании оценки соответствия конкретных обстоятельств, содержащихся в таких обращениях, требованиям пункта 3 постановления № 336.

Кроме того, пунктом 3 постановления № 336, предусмотрена возможность проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий на основании выявления индикаторов риска в отношении объектов контроля любой категории риска без учета степени угрозы причинения вреда (ущерба).

2.1. В соответствии с абзацем 7 подпункта «а» пункта 3 постановления № 336 поступление жалобы (жалоб) граждан за защитой (восстановлением) своих прав является основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия в рамках регионального государственного лицензионного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и регионального государственного жилищного надзора.

В данном случае защита (восстановление) прав гражданина предполагает наличие прямой взаимосвязи между угрозой нарушения (фактом нарушения) обязательных требований и правами и законными интересами конкретного заявителя.

В случае, если жалоба гражданина (граждан) содержит сведения о нарушении контролируемым лицом обязательных требований, которые не повлекли причинение вреда (ущерба) или иным образом не нарушили права заявителя (заявителей), то проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия не допускается.

2.2. На основании положений подпункта «а» пункта 3 постановления № 336 выявление фактов причинения вреда, либо непосредственной угрозы причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ущерба обороне страны и безопасности государства является основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Критерии для определения непосредственной угрозы причинения вреда указанным охраняемым законом ценностям.

В указанном случае решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимается на основании оценки конкретных обстоятельств положениями Федерального закона № 248-ФЗ и постановления № 336 не предусмотрены. Оценка обоснованности такого решения дается органами прокуратуры при согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

2.3. В целях реализации положений постановления № 336 понятие «непосредственная угроза» подразумевает высокую степень вероятности причинения соответствующего вреда в краткосрочной перспективе, то есть ситуацию, когда отсутствие мер реагирования контрольных (надзорных) органов неминуемо влечет наступление негативных последствий.

Данное понятие включает в себя прямую причинно-следственную связь между нарушением обязательных требований и причинением конкретным лицам (к примеру, жителям конкретного территориального образования, приобретателям конкретного товара) вреда определенной категории (к примеру, распространение конкретного заболевания, разрушение конкретного оборудования и так далее).

При определении факта причинения вреда или угрозы причинения тяжкого вреда здоровью и жизни возможно учитывать положения приказа Минздрава России от 24 апреля 2008 г. № 194-н «Об утверждении медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека».

2.4. В соответствии с абзацем шестым подпункта «а» пункта 3 постановления № 336 внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, внеплановые проверки проводятся при условии согласования

с органами прокуратуры в связи с истечением срока исполнения предписания, выданного до 1 марта 2023 года, о принятии мер, направленных на устранение нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

При этом внеплановая выездная проверка и внеплановый инспекционный визит проводятся исключительно в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании документов, иной имеющейся в распоряжении контрольного (надзорного) органа информации.

Вместе с тем, оценка исполнения предписаний, выданных после 1 марта 2023 года, осуществляется посредством проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых проверок при условии согласования их проведения с органами прокуратуры.

2.5. Также в соответствии с пунктом 10 постановления № 336 допускается проведение контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом.

При этом в соответствии с пунктом 7 постановления № 336 исключается выдача предписаний об устранении нарушений обязательных требований по результатам контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, в том числе в случае, если на основании пункта 3 части 3 статьи 74 Федерального закона № 248-ФЗ федеральными законами о видах контроля установлена возможность выдачи предписаний по результатам проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований.

Кроме того, контрольный (надзорный) орган вправе предложить контролируемым лицам, в отношении которых предусмотрены ограничения на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, проведение дополнительных профилактических визитов.

При этом необходимо предусмотреть внесение соответствующих изменений в программы профилактики нарушений обязательных требований (перечни профилактических мероприятий) на 2022 год без проведения их общественного обсуждения.

3. В соответствии с пунктом 11.3 постановления № 336 начиная с 2023 года и до 2030 года предусмотрено проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

При этом допускается проведение плановых проверок в рамках видов государственного контроля (надзора), регулируемых Федеральным законом № 294-ФЗ, если в отношении таких видов контроля не применяется риск-ориентированный подход.

3.1. Пунктом 11.4 постановления № 336 установлен запрет на включение в планы проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий до 2030 года плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в области здравоохранения, социального обслуживания детей, общественного питания детей (в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, оказание услуг по воспитанию и обучению, отдыху и оздоровлению, предоставлению мест временного проживания, социальных, медицинских услуг), объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

4. На основании пункта 10 постановления № 336 проведение профилактических мероприятий, включая объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в установленных законом случаях не ограничено.

4.1. Пунктами 11(4) и 11(5) постановления № 336 установлена возможность проведения до 2030 года в отношении контролируемых лиц профилактического визита, не предусматривавшего возможности

отказа от его проведения, и предусматривает исчерпывающий перечень оснований для его проведения (далее - специальный профилактический визит).

Так, специальный профилактический визит проводится взамен плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении отдельных контролируемых лиц, указанных в пункте 11(4) постановления № 336, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

Также согласно пункту 11(5) постановления № 336 проведение специальных профилактических визитов допускается в отношении контролируемых лиц по поручению Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Специальный профилактический визит проводится в рамках предмета вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в целях оценки соблюдения обязательных требований, и предусматривает возможность проведения осмотра, отбора проб (образцов), истребования документов, испытания, инструментального обследования, экспертизы.

Срок проведения такого профилактического визита не может превышать один день. При этом срок может быть продлен на срок, необходимый для инструментального обследования, но не более трех рабочих дней.

Если по итогам проведения указанного профилактического визита были выявлены нарушения обязательных требований, то контролируемому лицу или органу, осуществляющему функции и полномочия учредителя контролируемого лица, выдается предписание об устранении выявленных нарушений. При этом привлечение к административной ответственности контролируемых лиц не допускается.

5. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган в случае выявления признаков административного правонарушения в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия направляет соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принимает меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

В соответствии с пунктом 9 постановления № 336 в случае выявления признаков административного правонарушения, состав которого включает в себя нарушение обязательных требований, оценка соблюдения которых отнесена к предмету видов контроля, к организации и осуществлению которых применяются положения Федерального закона № 248-ФЗ, должностные лица контрольного (надзорного) органа вправе принять меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности только на основании результатов проведения контрольного (надзорного) мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом.

Указанное положение распространяется на выявление признаков любых нарушений обязательных требований, в отношении которых при подтверждении достоверности и достаточности сведений контрольный (надзорный) орган вправе выдать как предписание в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ, так и принять меры по привлечению к административной ответственности.

Указанные положения распространяются и на случаи непосредственного обнаружения признаков административного правонарушения, получение таких сведений от граждан и организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации.

С учетом изложенного, оценка достаточности данных для решения вопроса о привлечении к административной ответственности может быть осуществлена только по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия, в ходе которого допускается взаимодействие с контролируемым лицом, в том числе в случае, предусмотренном пунктом 10.1 постановления № 336.

Таким образом, возбуждение должностными лицами контрольных (надзорных) органов дел об административных правонарушениях без проведения соответствующих мероприятий не допускается.

Основанием для отказа в возбуждении дела об административном правонарушении может являться невозможность оценки достаточности данных, указывающих на наличие события и (или) состава административного правонарушения, в связи с ограничениями, предусмотренными постановлением № 336.

5.1. По вопросу о возможности возбуждения дела об административном правонарушении в случае, если в ходе осуществления (по результатам) предусмотренных пунктами 11(4), 11(5) постановления № 336, специальных профилактических визитов, выявлены нарушения обязательных требований, отмечаем.

Согласно части 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, отнесенных к предмету видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, регулируемых в том числе Федеральным законом № 248-ФЗ, может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов, за исключением отдельных случаев, предусмотренных указанной статьей КоАП РФ.

Исходя из системного толкования положений Федерального закона № 248-ФЗ и положений постановления № 336 специальный профилактический визит контрольным (надзорным) мероприятием не является.

В этой связи возбуждение дел об административных правонарушениях в ходе специального профилактического визита, а также по его результатам, в том числе при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера не допускается.

Вместе с тем, согласно подпункту «а» пункта 3 постановления № 336 названные случаи являются основанием для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий при условии согласования их проведения с органами прокуратуры.

Таким образом, контрольный (надзорный) орган при выявлении в рамках проведения специального профилактического визита непосредственной угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера инициирует проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ и постановления № 336.

5.2. По вопросу о возможности возбуждения дел об административных правонарушениях в ходе осуществления специальных профилактических визитов, в случае непредставления контролируемым лицом истребуемых инспектором документов, сообщаем следующее.

Согласно абзацу второму пункта 11(4) постановления № 336 в отношении объектов контроля контролируемых лиц, указанных в абзаце первом названного пункта постановления № 336, профилактический визит проводится в рамках предмета вида государственного контроля (надзора) в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований и предусматривает проведение контрольных (надзорных) действий, в том числе истребование документов, возможность проведения которого установлена статьей 80 Федерального закона № 248-ФЗ и является обязанностью контролируемого лица.

Вместе с тем положения статьи 28.1 КоАП РФ не ограничивают возбуждение дел об административном правонарушении, если событие соответствующего правонарушения сопряжено

с нарушением контролируемым лицом обязанностей, установленных требованиями законодательства о государственном контроле (надзоре).

При этом статьей 19.7 КоАП РФ установлена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо предоставление в орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением отдельных случаев, предусмотренных указанной статьей КоАП РФ.

Обращаем внимание, что указанные положения Федерального закона № 248-ФЗ регулируют вопросы организации и осуществления государственного контроля (надзора), в связи с чем невыполнение контролируемым лицом указанных обязанностей не является нарушением обязательных требований в рамках отраслевого регулирования соответствующей сферы деятельности.

В связи с этим считаем, что положения КоАП РФ не предусматривают необходимость проведения контрольных (надзорных) мероприятий для возбуждения дела об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении указанных требований Федерального закона № 248-ФЗ.

Непредставление контролируемым лицом истребуемых в рамках специального профилактического визита документов образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 19.7 КоАП РФ, при этом в указанном случае дело об административном правонарушении может быть возбуждено контрольным (надзорным) органом без проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

5.3. По вопросу о возможности возбуждения дел об административных правонарушениях, в случае воспрепятствования контролируемым лицом проведения специального профилактического визита, отмечаем следующее.

Согласно системной взаимосвязи положений Федерального закона № 248-ФЗ и положений постановления № 336 в рамках осуществления вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля устанавливается обязанность контрольного (надзорного) органа на проведение профилактических визитов.

В частности, обязанность контрольного (надзорного) органа по проведению специального профилактического визита установлена пунктами 11(4), 11(5) постановления № 336 и исходит из соответствующего основания для его проведения.

В этой связи проведение специального профилактического визита в отношении контролируемого лица соответствует принципам законности и обоснованности, установленным Федеральным законом № 248-ФЗ.

Таким образом, считаем, что отказ (воспрепятствование) контролируемого лица от проведения в отношении него специального профилактического визита является неповиновением законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) и образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 19.4 КоАП РФ.

5.4. По вопросу о допустимости повторного проведения специального профилактического визита, в случае воспрепятствования его проведению контролируемым лицом, сообщаем следующее.

Проведение специального профилактического визита отнесено к полномочиям контрольного (надзорного) органа, предусмотренного пунктами 11(4), 11(5) постановления № 336. Воспрепятствование контролируемым лицом проведению специального профилактического визита влечет невозможность его проведения и, как следствие, препятствует законной деятельности

контрольного (надзорного) органа по оценке соблюдения таким контролируемым лицом обязательных требований.

Согласно части 10 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ в случае, если проведение контрольного (надзорного) мероприятия оказалось невозможным в связи с отсутствием контролируемого лица по месту нахождения (осуществления деятельности), либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности контролируемым лицом, либо в связи с иными действиями (бездействием) контролируемого лица, повлекшими невозможность проведения или завершения контрольного (надзорного) мероприятия, инспектор составляет акт о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, с указанием причин и информирует контролируемое лицо о невозможности проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 248-ФЗ.

Исходя из того, что специальный профилактический визит не предусматривает возможности отказа контролируемого лица от его проведения, контрольному (надзорному) органу в указанном случае необходимо руководствоваться положениями статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ.

6. По вопросу о возможности обжалования (продления срока исполнения) в досудебном порядке предписаний, выданных по результатам специального профилактического визита, отмечаем следующее.

Согласно положениям Федерального закона № 248-ФЗ, установленные частью 4 статьи 40 названного Федерального закона решения, принятые (совершенные) контрольным (надзорным) органом в рамках специального профилактического визита, контролируемое лицо вправе обжаловать посредством сервиса «Жалоба на решение контрольных органов» федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (ЕПГУ), расположенного в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <https://knd.gosuslugi.ru>.

Отмечаем, что в настоящее время Минэкономразвития России совместно с Минцифры России осуществляются технические мероприятия по реализации такой возможности на ЕПГУ.

Вместе с тем, частью 1.1 статьи 40 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрена возможность подачи жалобы контролируемым лицом в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган, без использования ЕПГУ и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг в порядке, установленном положением о виде контроля.

До момента реализации указанного функционала, контролируемое лицо в целях защиты своих прав и свобод вправе обжаловать решения контрольного (надзорного) органа, принятые в рамках осуществления специальных профилактических визитов, в порядке, предусмотренном частью 1.1 статьи 40 Закона № 248-ФЗ или обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Директор Департамента
государственной политики в сфере
лицензирования, контрольно-надзорной
деятельности, аккредитации
и саморегулирования
А.В.ВДОВИН