



МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ: ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОЦЕДУРА

ХАЗАНОВ СЕРГЕЙ ДМИТРИЕВИЧ

ЗАВЕДУЮЩИЙ КАФЕДРОЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УРАЛЬСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЮРИДИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА, ПРОФЕССОР

Виды муниципального контроля

- ▶ Муниципальный земельный контроль
- ▶ Муниципальный жилищный контроль
- ▶ Муниципальный лесной контроль
- ▶ Муниципальный контроль в области розничной продажи алкогольной продукции
- ▶ Муниципальный контроль в области торговой деятельности
- ▶ Муниципальный контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках
- ▶ Муниципальный контроль за сохранностью автомобильных дорог местного значения
- ▶ Муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения
- ▶ Муниципальный контроль в сфере благоустройства

Виды контрольных мероприятий

- ▶ Проверки
- ▶ Мероприятия по контролю без взаимодействия (при наличии в конкретном виде муниципального контроля в соответствии со ст.8.3 ФЗ 294)
- ▶ Мониторинг (при указании в конкретном положении о виде муниципального контроля)

Применяемые виды контрольных мероприятий должны быть указаны в положении (порядке) осуществления муниципального контроля и закреплены соответствующим административным регламентом

РАЗРАБОТКА И УТВЕРЖДЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ О ВИДАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

- ▶ Положение о муниципальном контроле должно утверждаться представительным органом местного самоуправления
- ▶ В положении должны быть определены органы, уполномоченные на проведение контроля, предмет контроля, объекты контроля,
- ▶ Виды контрольных мероприятий, формы и способы их осуществления
- ▶ Особенности осуществления контроля в отношении отдельных категорий субъектов и объектов
- ▶ Полномочия должностных лиц при осуществлении муниципального контроля, в том числе по использованию специальных средств контрольной деятельности
- ▶ Положения, устанавливающие ответственность уполномоченного органа и порядок обжалования его действий
- ▶ Проект ФЗКН предусматривает обязательность положения в отношении каждого вида муниципального контроля

ТИПОВЫЕ ОШИБКИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ПО ИСПОЛНЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

- ▶ Установление единых требований к порядку (административной процедуре) исполнения функции в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан
- ▶ Не включение граждан в предмет правового регулирования административного регламента, например, в сфере благоустройства, земельного контроля
- ▶ Установление общих требований к процедуре контрольной проверки и «дистанционного контроля» (рейдового осмотра), например, предъявить служебное удостоверение, ознакомить с приказом о проведении контрольного мероприятия
- ▶ Отнесение к элементам административной процедуры (административным действиям) или ее результату составление протоколов об административных правонарушениях
- ▶ Поверхностное или неправильное описание таких контрольных мероприятий как рейдовые осмотры и другие формы «дистанционного контроля» либо не включение их в предмет регулирования регламента
- ▶ Воспроизведение положений 294-ФЗ, которые не могут быть использованы для данного вида муниципального контроля, в том числе основания для проведения контрольных мероприятий (проверка по пункту 3 части 2 статьи 10 ФЗ-294, по обращениям потребителей)

ТИПОВЫЕ ОШИБКИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ ПО ИСПОЛНЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

- ▶ Отсутствие должной детализации административных процедур, недостаточно четко прописанных в 294-ФЗ:
 - переход проверки из документарной в выездную при невозможности ее завершения;
 - оформление предварительной проверки;
 - внесение изменений в приказ (распоряжение) по срокам, составу проверяющих и т.п.;
 - внесение изменений в выданное предписание;
 - сроки подготовки решений о начале отдельных видов внеплановых проверок, например, исполнения ранее выданного предписания
- ▶ Неверное определение состава административных процедур, смешение понятия административная процедура и административное действие
- ▶ Включение в регламент применения мер профилактического характера, которые являются самостоятельной функцией (за исключением предостережения)

ОСОБЕННОСТИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

- ▶ Порядок разработки и выдачи заданий для проведения контрольных мероприятий (мероприятия по контролю) без взаимодействия может устанавливаться для всех видов муниципального контроля или для отдельных видов
- ▶ Для каждого вида муниципального контроля должен устанавливаться свой исчерпывающий перечень «дистанционных» мероприятий по контролю – недопустимы фразы «иные виды, предусмотренные федеральными законами»
- ▶ Порядок разработки и выдачи заданий может устанавливаться для отдельных видов мероприятий без взаимодействия – если в одном акте, желательно учесть особенности отдельных видов мероприятий без взаимодействия, а не сводить всю процедуру к рейдовым осмотрам
- ▶ Порядок выдачи заданий и оформления результатов мероприятий без взаимодействия могут устанавливаться единым МНПА или разными
- ▶ Порядок проведения контрольных мероприятий (мероприятия по контролю) рекомендуется устанавливать в административном регламенте (взаимосвязь с контрольной проверкой)

ОСОБЕННОСТИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ (2)

- ▶ Мероприятия без взаимодействия могут персонифицироваться в отношении конкретного субъекта, объекта, территории, информации, маршрута (индивидуализированные и общие)
- ▶ Основания для проведения мероприятия по контролю (плановые, внеплановые, поручения главы, обращения и т.п.)
- ▶ Предмет проверки – какие обязательные требования
- ▶ Следует четко определить последствия проведения мероприятия без взаимодействия, в том числе конкретизировать меры по пресечению правонарушений – речь идет:
 - 1) о представлении должностного лица о проведении внеплановой проверки;
 - 2) выдаче предостережения;
 - 3) о возбуждении дела об административном правонарушении, если имеются соответствующие полномочия в рамках данного вида муниципального контроля **(за исключением проведения в рамках предварительной проверки)**
- ▶ Выдача предписания возможна только в случаях, прямо установленных федеральным законом (по ФЗ о рекламе имеется иная судебная практика)
- ▶ Нормативное предписание ч.3 ст.8.3 ФЗ № 294 о возможности участия муниципальных учреждений в мероприятиях по контролю не следует воспроизводить, так как такая возможность должна быть предусмотрена федеральным законом и положением, утверждаемым Правительством РФ

Мероприятия без взаимодействия

- ▶ Если в ходе рейдового осмотра (обследования) присутствуют представители юридического лица, не следует их допускать к составлению акта и дачи объяснений
- ▶ Осмотр может проводиться на неогороженном земельном участке, имеющим свободный проход
- ▶ Мероприятие без взаимодействия не всегда связано с невозможностью контакта с работниками юридического лица (водителями)

Допустимость возбуждения дела об административном правонарушении по результатам мероприятия без взаимодействия

- ▶ Довод жалобы общества о нарушении управлением при проведении проверки требований [Закона](#) N 294-ФЗ отклоняется. В рассматриваемом споре управлением проводилось систематическое наблюдение с целью исполнения возложенных на него функций в сфере телерадиовещания и радиовещания. Проверка в отношении деятельности общества в смысле [Закона](#) N 294-ФЗ не проводилась.
- ▶ Согласно [статье 28.1](#) КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.
- ▶ Несоблюдение норм [Закона](#) N 294-ФЗ не может служить доказательством нарушения процедуры привлечения лица к административной ответственности, поскольку порядок обнаружения и фиксации административного правонарушения, привлечения к административной ответственности регулируется нормами [КоАП](#) РФ и положения [Закона](#) N 294-ФЗ не распространяются на процедуру привлечения к административной ответственности.

▶ [Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 23.03.2018 N 06АП-890/2018 по делу N А04-10834/2017](#)

МЕРОПРИЯТИЯ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

К мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа с проверяемым лицом относятся:

- 1) плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств;
- 2) административные обследования объектов земельных отношений;
- 3) исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга в порядке, установленном законодательством РФ;
- 4) измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, в порядке, установленном законодательством РФ;
- 5) наблюдение за соблюдением обязательных требований при распространении рекламы;
- 6) наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети "Интернет" и средствах массовой информации;
- 7) наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом;
- 8) другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами

Плановые рейдовые осмотры, обследования

- ▶ муниципальный земельный контроль
- ▶ муниципальный лесной контроль
- ▶ муниципальный контроль в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения

Основанием для проведения планового (рейдового) осмотра, обследования является задание.

В ходе проведения планового (рейдового) осмотра, обследования специалист вправе проводить следующие мероприятия:

визуальный осмотр (обследование) территорий;

фото- и видеофиксацию места осмотра (обследования);

анализ информации о деятельности либо действиях юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, получение сведений, в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем и в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Специалист не вправе запрашивать документы и сведения у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых осуществляется плановый (рейдовый) осмотр, обследование

ВЫДАЧА ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ

(1) при наличии у органа муниципального контроля сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе дистанционного контроля либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях, информации от иных органов, из средств массовой информации

(2) в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований, требований, причинило вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, а также привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий, и

(3) если юридическое лицо, индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований – органы объявляют юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагают юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок

ВЫДАЧА ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЯ

- ▶ Решение о направлении предостережения принимает руководитель, заместитель руководителя или иное уполномоченное приказом должностное лицо
- ▶ Составление и направление предостережения осуществляется не позднее 30 дней со дня получения должностным лицом сведений, если иной срок не установлен административными регламентами осуществления соответствующих видов муниципального контроля
- ▶ В предостережении указываются:
 - а) наименование органа муниципального контроля, который направляет предостережение;
 - б) дата и номер предостережения;
 - в) наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя;
 - г) указание на обязательные требования, требования, установленные муниципальными правовыми актами, нормативные правовые акты, включая их структурные единицы, предусматривающие указанные требования;
 - д) информация о том, какие действия (бездействие) юридического лица, индивидуального предпринимателя приводят или могут привести к нарушению обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;
 - е) предложение юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами;
 - ж) предложение юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю направить уведомление об исполнении предостережения в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля;
 - з) срок (не менее 60 дней со дня направления предостережения) для направления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем уведомления об исполнении предостережения;
 - и) контактные данные органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, включая почтовый адрес и адрес электронной почты, а также иные возможные способы подачи возражений, уведомления об исполнении предостережения.

Рассмотрение предостережений

- ▶ Предостережение не может содержать требования о предоставлении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем сведений и документов
- ▶ Предостережение направляется в бумажном виде заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо иным доступным способом, включая направление в виде электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в том числе по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, указанному соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц либо размещенному на официальном сайте юридического лица
- ▶ По результатам рассмотрения предостережения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем могут быть поданы в орган муниципального контроля, направивший предостережение, возражения
- ▶ Орган муниципального контроля рассматривает возражения, по итогам рассмотрения направляет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю в течение 20 рабочих дней со дня получения возражений ответ
- ▶ Результаты рассмотрения возражений используются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля для целей организации и проведения мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований
- ▶ При отсутствии возражений юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в указанный в предостережении срок направляет в орган муниципального контроля уведомление об исполнении предостережения

Допустимость оспаривания предостережений

- ▶ Таким образом, по смыслу рассматриваемой нормы (с учетом системного и исторического толкования) следует признать правомерными выводы суда первой инстанции о том, что поскольку оспариваемым предостережением заявителю предложено принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований п. 7.1.12 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 и в предусмотренный оспариваемым предостережением срок направить в адрес Роспотребнадзора уведомление об исполнении предостережения в соответствии с п. 12 Постановления Правительства РФ от 10.02.2017 N 166 "Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения".
- ▶ Также в оспариваемом предостережении указано, что в случае несогласия с вынесенным предостережением о недопустимости нарушения обязательных требований юридическим лицом могут поданы возражения, в связи с чем, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемое предостережение нарушает права и законные интересы заявителя, поскольку возлагает на последнего определенную обязанность, в том числе, влияющую на возможность осуществления им предпринимательской деятельности по указанному адресу.

[Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 09.11.2018 N 04АП-6003/2018 по делу N А19-13269/2018](#)

Плановые проверки

- ▶ Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами
- ▶ Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года, если иное не предусмотрено федеральным законодательством
- ▶ Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов

Основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок

Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

- ▶ государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя
- ▶ окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя
- ▶ начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Выбор объектов контроля для включения в ежегодный план проведения плановых проверок

- ▶ На практике возможность полного охвата плановыми проверками возможна только в отношении отдельных объектов контроля
- ▶ если количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых имеются основания для проведения плановых проверок, превышает возможности органа муниципального контроля, органы должны выбирать из общего числа юридических лиц, индивидуальных предпринимателей тех субъектов предпринимательской деятельности, в отношении которых может быть проведена плановая проверка
- ▶ Необходимо учитывать такие критерии, как результаты проведенных за последние три года внеплановых проверок, состояние соблюдения обязательных требований и потенциальный риск причинения вреда от осуществляемой юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности
- ▶ Проведенные внеплановые проверки позволяют оценить соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, а также определить необходимость проведения плановой проверки в ближайшие возможные сроки
- ▶ Результаты внеплановой проверки, свидетельствующие об отсутствии нарушений в деятельности субъекта предпринимательской деятельности, позволяют отложить проведение плановой проверки его деятельности на год и более
- ▶ Выводы о состоянии соблюдения обязательных требований могут быть сделаны также на основе анализа случаев привлечения субъекта предпринимательской деятельности, его должностных лиц к административной ответственности за совершенные правонарушения. При этом, привлечение к административной ответственности возможно без предварительного проведения проверок
- ▶ Кроме результатов проверок и наличия административных правонарушений, состояние соблюдения обязательных требований может быть проанализировано на основе обращений граждан, информации органов государственной власти и органов местного самоуправления, публикаций средств массовой информации.
- ▶ Еще одним критерием при отборе кандидатов для проведения плановой проверки является потенциальный риск причинения вреда, связанного с осуществляемой юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельностью

«Надзорные каникулы»

- ▶ Плановые проверки в отношении субъектов малого предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, не проводятся с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года, за исключением:
- ▶ плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности, установленные Правительством РФ
- ▶ плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при наличии у органа муниципального контроля информации о том, что в отношении указанных лиц ранее было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии

Согласование плана проверок

- ▶ Подготовленный проект ежегодного плана проведения плановых проверок подлежит направлению до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, в орган прокуратуры по месту нахождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых планируется проведение плановых проверок
- ▶ Рассмотрение проектов ежегодных планов проведения плановых проверок осуществляется органами прокуратуры на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля, а также для внесения предложений о проведении совместных плановых проверок. Предложения органов прокуратуры должны поступить до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок
- ▶ Доработанный с учетом предложений органа прокуратуры ежегодный план проведения плановых проверок подлежит утверждению руководителем органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и должен быть направлен в соответствующий орган прокуратуры до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. Утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в сети "Интернет" либо иным доступным способом
- ▶ Ежегодный план проведения плановых проверок размещается на официальном сайте утвердившего его контрольно-надзорного органа в сети "Интернет", а ежегодный сводный план проведения плановых проверок размещается на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети "Интернет"
- ▶ Таким образом, ежегодные планы проведения плановых проверок размещаются в сети "Интернет" на нескольких сайтах. Следует отметить, что в судебной практике отсутствие проверки в ежегодном сводном плане проведения плановых проверок, размещенном на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, при наличии указанной проверки в ежегодном плане проведения плановых проверок, размещенном на сайте органа государственного контроля (надзора), признано несущественным нарушением, не влияющим на законность проверки ([постановление ФАС Дальневосточного округа от 5 декабря 2012 г. N Ф03-5429/2012 по делу N А73-6411/2012](#))

Внесение изменений в план проверок

Внесение изменений в ежегодный план допускается в следующих случаях:

исключение проверки из ежегодного плана:

- ▶ в связи с невозможностью проведения плановой проверки деятельности юридического лица вследствие его ликвидации, невозможностью проведения проверки индивидуального предпринимателя вследствие прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;
- ▶ в связи с прекращением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, эксплуатации (использования) объектов защиты, объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений и иных производственных объектов, подлежащих проверке;
- ▶ в связи с прекращением или аннулированием действия лицензии - для проверок, запланированных в отношении лицензиатов;
- ▶ в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы;
- ▶ в связи с «надзорными каникулами»

изменение указанных в ежегодном плане сведений о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе:

- ▶ в связи с изменением адреса места нахождения или адреса фактического осуществления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- ▶ в связи с реорганизацией юридического лица;
- ▶ в связи с изменением наименования юридического лица, а также изменением фамилии, имени и отчества индивидуального предпринимателя;
- ▶ в) в связи с необходимостью указания в ежегодном плане информации о возможности проведения проверки в отношении субъекта малого предпринимательства

Уведомление проверяемой организации о проведении плановой проверки

Не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя (заместителя руководителя) о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом

Уведомление должно направляться в адрес юридического лица, но может дополнительно направляться в адрес филиала

Уведомление считается надлежащим, если оно получено уполномоченным лицом в установленном порядке

Орган обязан подтвердить факт получения уведомления в установленный срок (факсовый отчет должен подтверждать его содержание и факт получения)

Направление уведомления только в адрес филиала (обособленного структурного подразделения) судебной практикой не признается грубым нарушением (если проверяется филиал)

Нарушения при проведении плановой проверки, не отнесенные к грубым нарушениям (1)

Нарушение даты (срока) начала проведения плановой проверки, предусмотренной ежегодным планом проведения плановых проверок при соблюдении сроков проведения проверки, установленных частью 1 статьи 13 Федерального закона, не является грубым нарушением требований к организации и проведению проверки

Если административный орган по тем или иным причинам переносит дату начала проведения плановой проверки, желательно, чтобы проверяемое лицо извещалось об этом не за три рабочих дня, до начала ее проведения в соответствии с ч.12 ст.9, а не позднее трех рабочих дней до дня, когда плановая проверка должна была быть проведена в соответствии с утвержденным планом. Для реализации данного предложения необходимо подготовить соответствующие изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривающие основания для изменения даты начала проведения плановой проверки, порядок принятия решения и порядок уведомления проверяемого лица о принятом решении. Полагаем, также, что перенос даты проведения плановой проверки может быть только на дату, которая является более поздней, по сравнению с датой, указанной в плане

Нарушения при проведении плановой проверки, не отнесенные к грубым нарушениям (2)

- ▶ Не указание в плане проведения проверок всех мест фактического осуществления деятельности юридического лица, где была проведена плановая проверка либо неверное указание таких мест признается несущественным процессуальным нарушением, не влекущим признание результатов проверки недействительными

Постановление АС УО от 08.08.2014 г. № Ф09-4734/14

Периодичность проведения плановых проверок в отношении юридических лиц, имеющих филиальную сеть

- ▶ С учетом изложенного, поскольку по смыслу взаимосвязанных положений [статей 9, 13](#) Закона о защите прав плановая проверка филиала либо представительства юридического лица равноценна плановой проверке самого юридического лица, срок между плановыми проверками в отношении юридического лица исчисляется, в том числе, с даты проведения последней плановой проверки соответствующего филиала либо представительства.
- ▶ Судом апелляционной инстанции установлено, что территориальные органы Роспотребнадзора в 2014, 2015, 2016 годах проводили плановые проверки в отношении Банка.
- ▶ Исходя из данных обстоятельств, плановая проверка Банка в 2017 году, инициированная управлением, признается судом кассационной инстанции проведенной при отсутствии к тому предусмотренных законом правовых оснований и с нарушением периодичности проведения плановых проверок.
- ▶ [{Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29.11.2018 N Ф03-4352/2018 по делу N А04-6263/2017}](#)

Предмет внеплановой проверки

- ▶ соблюдение обязательных требований
- ▶ выполнение ранее выданных предписаний
- ▶ проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда

Основания для проведения внеплановой проверки

- ▶ истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами
- ▶ поступление в орган муниципального контроля заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования)
- ▶ мотивированное представление должностного лица органа муниципального контроля по результатам анализа результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, рассмотрения или предварительной проверки поступивших обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:
 - возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия
 - причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия
- ▶ ОТДЕЛЬНЫМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ МОГУТ УСТАНОВЛИВАТЬСЯ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК

Проверка ранее выданного предписания

- ▶ Обязательна в отношении каждого выданного предписания
- ▶ Должна проводиться преимущественно в документальной форме – выездная только при невозможности установить факт исполнения по документам
- ▶ Срок начала проведения должен быть указан в административном регламенте, носит дисциплинирующий характер и его нарушение не является грубым нарушением
- ▶ Не подлежит согласованию с прокуратурой
- ▶ Предмет проверки ограничен только проверкой ранее выданного предписания (ч.21 ст.10), обнаружение новых нарушений не актируется
- ▶ Может проводится в отношении нескольких предписаний одновременно

Проверка поступивших обращений

- ▶ В подпунктах «а» и «б» пункта 2 ст.10 приведен закрытый перечень объектов (жизнь, здоровье граждан, животные, растения, окружающая среда, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасность государства), угроза причинения вреда или причинение вреда которым являются основанием для проведения внеплановой проверки. Следовательно, обращения граждан, в которых отсутствуют факты, свидетельствующие об угрозе причинения вреда или непосредственно о причинении вреда именно перечисленным объектам, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки, даже если в обращениях содержатся факты, свидетельствующие о нарушениях субъектами предпринимательской деятельности прав и законных интересов граждан, нарушениях обязательных требований
- ▶ Формулировка "угроза причинения вреда" носит оценочный характер, поэтому определение наличия или отсутствия угрозы в значительной степени передано на усмотрение органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В связи с этим особое значение имеет проведение органом государственного контроля (надзора), муниципального контроля систематического обобщения практики контрольно-надзорной деятельности. Определение типовых случаев причинения вреда, угроз причинения вреда позволит ориентировать должностных лиц контрольно-надзорных органов на принятие правильных решений о наличии или отсутствии оснований для проведения внеплановой проверки
- ▶ Работа с поступившими обращениями осуществляется в порядке 59-ФЗ (требования к ответу и сроки направления ответа заявителю)
- ▶ Сбор информации и уточнение данных по обращению проводится в форме предварительной проверки
- ▶ В ходе проведения предварительной проверки принимаются меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию, проводится рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющих в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, при необходимости проводятся мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и без возложения на указанных лиц обязанности по представлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.
- ▶ В рамках предварительной проверки у юридического лица, индивидуального предпринимателя могут быть запрошены пояснения в отношении полученной информации, но представление таких пояснений и иных документов не является обязательным

Предварительная проверка

- ▶ При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований, получении достаточных данных о нарушении обязательных требований должностное лицо подготавливает мотивированное представление о назначении внеплановой проверки
- ▶ По результатам предварительной проверки меры по привлечению юридического лица, индивидуального предпринимателя к ответственности не принимаются
- ▶ По решению руководителя, заместителя руководителя органа предварительная проверка, внеплановая проверка прекращаются, если после начала соответствующей проверки выявлена анонимность обращения или заявления, явившихся поводом для ее организации, либо установлены заведомо недостоверные сведения, содержащиеся в обращении или заявлении
- ▶ Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе обратиться в суд с иском о взыскании с гражданина, в том числе с юридического лица, индивидуального предпринимателя, расходов, понесенных органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в связи с рассмотрением поступивших заявлений, обращений указанных лиц, если в заявлениях, обращениях были указаны заведомо ложные сведения

Обеспечение обоснованности проверок по обращениям

- ▶ Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о фактах нарушений не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки
- ▶ В случае, если изложенная в обращении или заявлении информация может являться основанием для проведения внеплановой проверки, должностное лицо, при наличии у него обоснованных сомнений в авторстве обращения или заявления обязано принять разумные меры к установлению обратившегося лица
- ▶ Обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации

Согласование внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры

- ▶ Внеплановые выездные проверки, основаниями для которых являются обращения и заявления граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, информация от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах причинения вреда или об угрозе причинения вреда могут быть проведены после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности соответствующих юридических лиц, индивидуальных предпринимателей
- ▶ Согласование проведения внеплановой выездной проверки осуществляется путем направления в органы прокуратуры заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя
- ▶ Заявление о согласовании проверки оформляется в соответствии с Типовой формой. Порядок согласования в органах прокуратуры проведения выездных внеплановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей определен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. N 93, в котором определены органы прокуратуры, осуществляющие согласование проведения внеплановых выездных проверок.
- ▶ Заявление о согласовании проверки необходимо направить в органы прокуратуры в день подписания распоряжения о проведении проверки. К заявлению о согласовании проверки, помимо копии распоряжения о проведении проверки, прилагаются документы, которые содержат сведения, послужившие основанием для ее проведения.
- ▶ Следует отметить, что решение о согласовании или об отказе в согласовании проведения проверки будет приниматься органами прокуратуры на основании приложенных к заявлению о согласовании проверки материалов. Поэтому подготовке самого заявления о согласовании проверки и прилагаемых к нему документов необходимо уделять тщательное внимание. Пропуск срока направления или недостаточно точное указание отдельных положений распоряжения о проведении проверки могут привести к отказу в согласовании проведения проверки, несмотря на наличие предусмотренных федеральным законом оснований

Согласование внеплановой выездной проверки

- ▶ Заявление о согласовании проверки рассматривается органом прокуратуры в день его поступления. Решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения принимается прокурором или его заместителем не позднее чем в течение одного рабочего дня, следующего за днем поступления заявления о согласовании проведения проверки и прилагаемых к нему документов
- ▶ Несмотря на установленный оперативный срок рассмотрения, следует учитывать время, необходимое на передачу заявления о согласовании проверки в органы прокуратуры и получение ответа. Рекомендуется при определении дат издания распоряжения о проведении проверки и начала проверки предусматривать необходимый период времени для согласования проведения проверки с органами прокуратуры
- ▶ Целью рассмотрения заявления о проведении проверки органами прокуратуры является оценка законности проведения внеплановой выездной проверки
- ▶ Контрольно-надзорный орган вправе обжаловать решение прокурора или его заместителя об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки вышестоящему прокурору или в судебном порядке

Уведомление о проведении выездной внеплановой проверки

- ▶ О проведении внеплановой выездной проверки уведомление направляется не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом – нарушение срока уведомления является грубым нарушением, влекущим недействительность результатов проверки
- ▶ Не требуется предварительного уведомления о проведении выездной внеплановой проверки при наличии следующих оснований:

в результате деятельности юридического лица причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть ЧС, либо существует угроза причинения вышеназванного вреда – при поступлении информации от граждан и организаций, СМИ, госорганов, органов местного самоуправления

обращения или заявление работника о нарушении работодателем его трудовых прав

проверка проводится по обращениям потребителей, права которых нарушены

Ограничения при выездной проверке

- ▶ При проведении выездной проверки запрещается требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, которые были представлены ими в ходе проведения документарной проверки
- ▶ В случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения
- ▶ В этом случае орган муниципального контроля в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя

Документарная проверка

- ▶ Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов контроля (надзора)
- ▶ Документарная проверка проводится по месту нахождения органов контроля (надзора)
- ▶ Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов контроля (надзора)

Порядок проведения документарной проверки

- ▶ **В первую очередь рассматриваются документы организации, имеющиеся в распоряжении органа:**

акты предыдущих проверок

материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях

иные документы о результатах осуществленных в отношении этих юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю

- ▶ **Направляется мотивированный запрос с требованием представить дополнительные документы (при недостаточности информации или наличии обоснованных сомнений в достоверности имеющейся информации)**
- ▶ **Проверяемый в течении 10 рабочих дней обязан направить запрашиваемые документы (информацию) в виде заверенных копий**
- ▶ **При наличии противоречий и расхождений в имеющихся документах и вновь представленных документах направляется требование о представлении в течение 10 рабочих дней письменного пояснения**
- ▶ **После рассмотрения представленных пояснений или их непоступления может быть назначена выездная проверка либо составлен акт по результатам документарной проверки**

Уведомление о проведении документарной проверки

- ▶ Уведомление о проведении документарной проверки как отдельное процессуальное действие не требуется
- ▶ Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель извещаются о проведении документарной проверки при направлении ему запроса о предоставлении документов

Запрос документов при документарной проверке

- ▶ Запрещается требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов, информации до даты начала проведения проверки
- ▶ Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля после принятия распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия
- ▶ Запрос должен оформляться и направляться уполномоченным должностным лицом, указанным в приказе о проведении проверки (судебная практика допускает направление запроса за подписью руководителя органа, не признавая это грубым процессуальным нарушением)
- ▶ Запрос должен направляться не ранее первого дня начала проведения проверки
- ▶ Не допускается требовать нотариального удостоверения копий запрашиваемых документов (за исключением прямого указания федерального законодательства)

Выездная проверка

- ▶ предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований
- ▶ проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности

Дополнительное основание для проведения выездной проверки

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа документах юридического лица, индивидуального предпринимателя

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям без проведения соответствующего мероприятия по контролю

Порядок проведения выездной проверки

- ▶ **предъявление служебного удостоверения**
- ▶ **обязательное ознакомление руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом о назначении выездной проверки и с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и с условиями ее проведения**
- ▶ **ознакомление проверяющих с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, в случае, если выездной проверке не предшествовало проведение документарной проверки, а также обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц и участвующих в выездной проверке экспертов на территорию, в используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам**

Сроки проведения проверок

- ▶ **Сроки проведения документарных и выездных проверок не могут превышать двадцати рабочих дней**
- ▶ В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год
- ▶ В случае необходимости при проведении проверки субъектов малого предпринимательства получения документов и (или) информации в рамках межведомственного информационного взаимодействия проведение проверки может быть приостановлено руководителем органа на срок, необходимый для осуществления межведомственного информационного взаимодействия, но не более чем на десять рабочих дней. Повторное приостановление проведения проверки не допускается
- ▶ На период действия срока приостановления проведения проверки приостанавливаются связанные с указанной проверкой действия органа муниципального контроля на территории, в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, на иных объектах субъекта малого предпринимательства
- ▶ В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований **срок проведения выездной плановой проверки** может быть продлен руководителем контрольно-надзорного органа, но не более чем на двадцать рабочих дней
- ▶ **в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ срок устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней**

Нарушения сроков проведения проверок

- ▶ Оценивая соблюдение административными органами установленных законом сроков проведения проверок суды чаще всего отдают приоритет не тем срокам, которые юридически указаны в распоряжении о проведении проверки в виде дат начала и окончания проверки, а так называемым фактическим срокам нахождения проверяющих на территории юридического лица или индивидуального предпринимателя, что при определенных условиях обоснованно для выездных проверок и вряд ли применимо для документарных. Если начало выездной проверки в общих чертах определяется в ч.4 ст.12 Закона, то дата окончания формально нигде не привязана к «уходу» проверяющих с территории проверяемого лица, поскольку в рамках проверки они могут несколько раз посещать один и тот же объект. Следовательно, дата окончания проверки все же должна устанавливаться исходя из текста распоряжения (приказа), а не момента, когда проверяющие покинули территорию или объект проверки

Судебная практика по соблюдению сроков проверки (Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 01.02.2019 N Ф03-5547/2018 по делу N А04-11087/2017)

- ▶ Судами установлено и подтверждается материалами дела, что общество в соответствии с требованиями Закона N 209-ФЗ признано и является субъектом малого предпринимательства, в частности - микропредприятием с численностью работников менее 15 человек.
- ▶ Между тем, из представленных в материалы дела документов (распоряжения от 14.08.2017) следует, что срок проведения проверки в отношении общества установлен 20 рабочих дней (период - с 21.08.2017 по 15.09.2017).
- ▶ Из уведомления от 14.08.2017 усматривается, что общее количество часов проверки определено графиком - 1 час на дом, всего время у выездных мероприятий составило 20 часов.
- ▶ Согласно акту проверки, составленному 15.09.2017 в 18-00, дата, время и место проведения проверки: с 21.08.2017 с 09-00 по 15.09.2017 до 09.00 по адресу: г. Благовещенск, ул. Зейская, д. 211, каб. 205, продолжительность 20 рабочих дней.
- ▶ Исследовав и оценив по правилам статьи 71 АПК РФ названные документы, при отсутствии доказательств обратному, суды пришли к обоснованному выводу о том, что они опровергают доводы проверяющих о времени (продолжительности) начала и окончания проверки. То есть, достоверных доказательств, позволяющих проверить фактическую продолжительность проверки и обоснованность указанных в уведомлении, распоряжении, акте проверки сведений о том, что продолжительность проверки составила менее 15 часов инспекцией в нарушение требований части 1 статьи 65 АПК РФ, не представлено.
- ▶ Принимая во внимание изложенное, выводы судов о том, что данная проверка проведена инспекцией с нарушением требований части 2 статьи 13 Закона N 294-ФЗ являются правильными.

Оформление результатов проверки (1)

- ▶ По результатам проверки должностными лицами, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах
- ▶ К акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, протоколы или заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз, объяснения работников юридического лица, работников индивидуального предпринимателя, на которых возлагается ответственность за нарушение обязательных требований, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии

Оформление результатов проверки (2)

- ▶ Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается проверяемому лицу под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки
- ▶ Учитывая, что документарная проверка проводится в отсутствие представителей хозяйствующего субъекта, акт проверки должен направляться заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении
- ▶ Если проведение выездной внеплановой проверки требовало согласования с органом прокуратуры, копию акта проверки необходимо направить в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение 5 рабочих дней со дня составления акта проверки.
- ▶ В случае отсутствия проверяемого лица, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа

Оформление результатов проверки (3)

- ▶ если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю
- ▶ в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений проверяемое лицо в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки вправе представить в соответствующие орган в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений с приложением к таким возражениям документов, подтверждающих обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган

Спорные вопросы при составлении акта проверки

- ▶ Акт проверки вручается (направляется) после даты окончания проверки
- ▶ Акт проверки составляется ранее даты, указанной в распоряжении о проведении проверки как срок ее окончания
- ▶ Акт проверки составляется позже даты, указанной в распоряжении о проведении проверки как срок ее окончания
- ▶ Акт проверки подписан не всеми должностными лицами, указанными в приказе (распоряжении) о проведении проверки
- ▶ В акте проверки отражены нарушения, которые были устранены в ходе проведения проверки
- ▶ При выездной проверке акт проверки не был вручен представителю юридического лица, которому было предложено явиться для вручения акта по месту нахождения органа

Требования к выдаваемому предписанию

- ▶ Предписание прилагается к акту проверки должно соответствовать акту контрольной проверки
- ▶ Предписание должно соответствовать критерию исполнимости
- ▶ Срок исполнения предписания должен устанавливаться с учетом реальной возможности исполнить требования
- ▶ Предписание должно быть адресовано тому лицу, в обязанности которого входит исполнение обязательных требований
- ▶ Нарушение сроков выдачи предписания не является основанием для признания его недействительным
- ▶ Предписание не может быть выдано вне установленной процедуры проведения контрольной проверки
- ▶ Оспаривание предписания не приостанавливает его действие, пока суд не примет соответствующего решения – после прекращения действия обеспечительной меры срок исполнения течет дальше

Исполнимость предписания

- ▶ Исполнимость предписания является другим важным требованием к этому виду ненормативного правового акта, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер и для его исполнения устанавливается срок, за нарушение которого наступает административная ответственность. Исполнимость предписания следует понимать как наличие реальной возможности у лица, привлекаемого к ответственности, устранить в указанный срок выявленное нарушение (**Постановление Президиума ВАС РФ от 09.07.2013 N 2423/13 по делу N А53-19629/2012**)
- ▶ При этом суды обоснованно указали на исполнимость оспариваемого предписания управления, отметив, что предписание не содержит указания на совершение конкретных действий, предоставляет возможность обществу в течение достаточного времени (9 месяцев) самостоятельно разработать перечень мероприятий по устранению выявленных нарушений (**Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2014 N Ф09-4539/14 по делу N А76-26182/2013**)
- ▶ При этом содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования; изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами (**Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11.07.2014 по делу N А43-11407/2013**)
- ▶ Судами установлено и материалами дела подтверждено, что оспариваемое предписание содержит следующую формулировку волевого указания государственного органа: прекратить сброс сточных вод после очистных сооружений канализации п. Керамзитный МУП "Курганводоканал" в поверхностный водный объект без разрешительных документов. Оценивая исполнимость оспариваемого предписания апелляционный суд, учитывая вышеизложенные критерии определенности и исполнимости, правильно указал, что приведенная в предписании формулировка действий, которые следует совершить обществу, может быть буквально истолкована неоднозначно: как требование о прекращении сброса сточных вод очистных сооружений, либо как требование о получении разрешения на сброс в водный объект. В последнем случае из текста предписания также не представляется возможным установить, о каком конкретном водном объекте идет речь, в то время как положениями [ст. 11](#) Водного кодекса Российской Федерации предусмотрено получение разрешения на использование конкретного водного объекта для определенных целей (постановление ФАС УО04.04.2013 N Ф09-1805/13 по делу N А34-1856/2012)

Иные вопросы, связанные с выдачей предписания

- ▶ Выдача предписания позже составления акта контрольной проверки не является грубым процессуальным нарушением
- ▶ При отказе в удовлетворении ходатайства о продлении срока исполнения предписания должно выноситься мотивированное решение
- ▶ При неустранении нарушений выдается повторное предписание
- ▶ В случае изменения обстоятельств, послуживших основанием для выдачи предписания оно снимается с контроля, о чем лицо извещается
- ▶ Количество выдаваемых предписаний по результатам одной проверки определяется уполномоченным органом с учетом характера допущенных нарушений
- ▶ При оспаривании законности постановления о привлечении к административной ответственности по ст.19.5 КоАП законность выдачи предписания входит в предмет доказывания по делу

Статья 19.6.1. Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (часть 1)

- ▶ проведение проверки при отсутствии оснований для ее проведения
- ▶ нарушение сроков проведения проверки
- ▶ отсутствие согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры
- ▶ непредставление акта о проведенной проверке
- ▶ привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не аттестованных в установленном порядке граждан
- ▶ проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок

Влечет за собой предупреждение или административный штраф от трех тысяч до пяти тысяч рублей

Срок давности привлечения к административной ответственности один год.

Дела возбуждаются постановлением прокурора и рассматриваются мировым судьей.

Статья 19.6.1. Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (часть 2)

- ▶ Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, либо грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, **выразившееся в проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя либо заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля либо государственного или муниципального учреждения, осуществляющего контрольные функции, или непредставлении акта о проведенной проверке, -**
- ▶ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года.
- ▶ Дела рассматриваются судьями районных (городских) судов.

Статья 19.6.1. Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (часть 3)

- ▶ Невнесение информации о проверке в единый реестр проверок, либо в нарушении два и более раза в течение одного года сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок, либо во внесении два и более раза в течение одного года неполной или недостоверной информации о проверке в единый реестр проверок, -
- ▶ влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Некоторые проблемы судебной практики по квалификации действий должностных лиц

- ▶ Поскольку несоблюдение должностным лицом контролирующего органа срока начала проведения проверки образует объективную сторону рассматриваемого правонарушения, а материалами дела подтвержден факт проведения М. проверки до уведомления об этом проверяемого лица, действия правомерно квалифицированы по ч.1 ст.19.6.1 КоАП РФ – **несвоевременное уведомление о проведении проверки суд приравнял к нарушению сроков ее проведения.**
- ▶ Направление запроса о предоставлении документов до даты начала проведения проверки не признается судами нарушением, влекущем адм. отв. по ч.1 ст.19.6.1
- ▶ Издание приказа (распоряжения) о проведении внеплановой проверки на основании обращений, в которых не содержалась информация об угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан повлекло квалификацию действий по ч.1 ст.19.6.1 – **издание приказа суды приравнивали к проведению проверки без наличия оснований, несмотря на то, что проверка не была согласована прокуратурой и не проведена.**
- ▶ Прокурор возбудил дело в отношении должностного лица в связи с вынесением последним определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в отношении ООО УК «Т» при наличии отказа прокурора в согласовании внеплановой выездной проверки этого юридического лица. Прокурор квалифицировал проведение административного расследования и истребование необходимых сведений по делу об административном правонарушении как проведение внеплановой выездной проверки – судебными решениями производство по делу прекращено.

Некоторые проблемы судебной практики по квалификации действий должностных лиц

- ▶ Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Серовского судебного района главному специалисту отдела по земельным ресурсам администрации Серовского городского округа К. по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ обоснованно назначено наказание в виде предупреждения за проведение без согласования с прокурором внеплановой выездной проверки на основании обращения М. о факте самовольного захвата земельного участка
- ▶ Мировыми судьями судебного участка № 1 Богдановичского судебного района, судебного участка № 3 Красноуфимского судебного района правильно прекращены производства по делам об административных правонарушениях в отношении начальника отдела ЖКХ и энергетики Администрации городского округа Богданович К., возбужденным за проведение должностными лицами без согласования с прокурором внеплановой документарной проверки юридических лиц.
- ▶ Исходя из диспозиции ч.1 и 2 ст.19.6.1 КоАП непредставление акта проверки образует объективную сторону правонарушений, предусмотренных как частью 1, так и частью 2. Принимая во внимание, что в силу пункта 6 части 2 статьи 20 названного Закона непредставление акта проверки признается грубым нарушением требований к проведению проверок, суды полагают, что такое нарушение подлежит квалификации по части 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ, которая устанавливает ответственность за грубое нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

Некоторые проблемы судебной практики по квалификации действий ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

- ▶ Диспозиции частей 1 и 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ не предусматривают ответственность за вручение (направление) акта проверки с нарушением установленного срока, поэтому после выполнения должностным лицом контролирующего органа обязанности по направлению (представлению) акта проверки хозяйствующему субъекту основания для возбуждения дела об административном правонарушении у прокурора отсутствуют. По изложенным основаниям судьей областного суда отменено постановление судьи Кировградского городского суда, которым главному специалисту-эксперту Территориального отделения Управления Роспотребнадзора по Свердловской области Д. по части 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ назначено наказание за нарушение срока вручения акта внеплановой документарной проверки. Производство по делу прекращено ввиду отсутствия состава административного правонарушения
- ▶ Применение предусмотренных статьей 27.1 КоАП РФ мер обеспечения производства по делу при проверке обращений граждан и юридических лиц не в рамках административного расследования обоснованно рассматривается судьями области как проведение внеплановой выездной проверки без распоряжения уполномоченного должностного лица. Прокурором возбуждено дело об административном правонарушении в отношении главного специалиста-эксперта Территориального отдела Управления Роспотребнадзора в г. Красноуфимск, Красноуфимском, Ачитском и Артинском районах Б. по факту проведения осмотра в соответствии со статьей 27.8 КоАП РФ. Как усматривается из материалов дела, для проверки доводов жалобы гражданина о грибковом поражении стен, водопроводной и канализационной сети, о нарушении температурного режима в группах филиала МКДОУ АГО «Ачитский детский сад «У» Б. был проведен осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, по результатам которого 27 октября 2015 года был составлен протокол осмотра. 05 ноября 2015 года и.о. начальника Красноуфимского отдела Управления Роспотребнадзора было вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в отношении МКДОУ АГО «Ачитский детский сад «У».

Вопросы судебной практики

- ▶ Необходимость проведения осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений и территории, исходя из целей применения обеспечительных мер, перечисленных в статье 27.1 КоАП РФ, материалами дела не подтверждена, поскольку, по сути, осмотр помещений проводился для проверки доводов жалобы. Обоснованно отклонены судьями доводы должностных лиц о проведении осмотров в соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Данный Федеральный закон регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданами права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан, а не процедуру взаимодействия с проверяемым лицом. Следовательно, если для проверки доводов жалобы требуется получение сведений и документов от этого лица, осмотр принадлежащих ему объектов, эти действия должны быть осуществлены в рамках внеплановой проверки или административного расследования.
- ▶ Направление запросов о предоставлении документов и информации хозяйствующим субъектам без издания распоряжения о проведении проверки также образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ.

Вопросы судебной практики

- ▶ Постановлением судьи Верх-Исетского районного суда г. Екатеринбурга начальнику отдела государственного контроля департамента государственной охраны объектов культурного наследия Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области А. назначено наказание по части 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ за осмотр объекта культурного наследия и истребование у ФГУП «С» документов о проведении ремонтных работ этого объекта без издания распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки. По результатам осмотра составлен акт, ФГУП «С» выдано предписание о предоставлении в МУГИСО документов и об обеспечении производства работ на объекте в соответствии с требованиями Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия). Судьей областного суда постановление судьи районного суда оставлено без изменения, поскольку действия А. отвечают всем признакам взаимодействия органа, уполномоченного на осуществление государственного контроля, и юридического лица, на которого возложены обязанности по предоставлению информации.
- ▶ Доводы защиты о том, что проведенное мероприятие не регулируется нормами Закона о защите прав юридических лиц, отклонены судьями, поскольку из взаимосвязанного анализа положений этого Закона, статей 11, 45 Закона об объектах культурного наследия следует, что в ходе мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия, в том числе проводимых в форме систематического наблюдения, у юридических лиц не могут быть истребованы какие-либо документы и материалы. В случае выявления в процессе мониторинга фактов нарушения законодательства орган государственной охраны объекта культурного наследия должен реализовать права и полномочия, предусмотренные Законом о защите прав юридических лиц или КоАП РФ.