



Бизнес на доверии: государство ввело мораторий на проверочные мероприятия в 2022 году

7 апреля 2022

VEGAS LEX

В условиях колоссального санкционного давления на российскую экономику государство стремится снизить административную нагрузку на отечественное производство и отраслевые рынки.

Для повышения гибкости и оперативности антикризисных решений был в срочном порядке принят Федеральный закон от 08.03.2022 № 46-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее — **Закон № 46-ФЗ**), который на 2022 год наделил Правительство РФ дополнительными и чрезвычайными полномочиями по регулированию отдельных отраслевых вопросов.

На этом основании уже через 2 дня было принято Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (далее — **Постановление № 336**), которым установлены ограничения на организацию и осуществление контрольно-надзорных мероприятий (далее — **КНМ**) в кризисный период.

Данные ограничения применяются вне зависимости от организационно-правовой формы контролируемого лица и распространяются в том числе на осуществление контрольной (надзорной) деятельности в отношении физических лиц.

Плановый контроль и надзор

В первую очередь, Правительством РФ введен мораторий на проведение большинства плановых проверок и иных КНМ. Действие моратория распространяется на те виды государственного (муниципального) контроля и надзора, в отношении которых применяются положения Законов № 294-ФЗ¹ и № 248-ФЗ², а также на контроль и надзор за деятельностью региональных (муниципальных) органов власти и должностных лиц.

Исключение из запрета на проверки сделано лишь в наиболее чувствительных и социально-значимых сферах, в частности на проведение плановых КНМ в рамках:

- ▶ федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) — в отношении отдельных видов детских учреждений, школ, родильных домов, а также организаций водоснабжения;
- ▶ федерального государственного пожарного надзора — в отношении отдельных видов детских учреждений, школ, родильных домов;
- ▶ федерального государственного надзора в области промышленной безопасности — в отношении производственных объектов II класса опасности;
- ▶ федерального государственного ветеринарного контроля (надзора).

В то же время, контролирующий орган вправе заменить плановое КНМ на профилактический визит, от которого, однако, подконтрольное лицо будет не вправе отказаться.

При этом, мораторий не распространяется на КНМ, которые осуществляются в соответствии с частью 6 статьи 2 Закона № 248-ФЗ. В данном случае, речь идет о тех видах контроля и надзора, для которых федеральными законами установлен специальный режим или режим постоянного государственного контроля (надзора), а также для проверок (инспекций) в рамках надзора в области использования атомной энергии.

Внеплановый контроль и надзор

Серьезные ограничения в 2022 году установлены и на проведение внеплановых проверок. Постановление № 336 сохра-

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее — **Закон № 294-ФЗ**).

² Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (далее — **Закон № 248-ФЗ**).

нило возможность их проведения лишь в экстренных и чрезвычайных случаях, которые связаны с фактами либо непосредственной угрозой, а также выявлением индикаторов риска³:

- ▶ причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан;
- ▶ обороне страны и безопасности государства;
- ▶ возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера;

Внеплановое мероприятие возможно и в случае, если контролирующий орган выявит индикаторы риска нарушения обязательных требований в отношении объектов чрезвычайно высокого и высокого рисков, на опасных производственных объектах I и II класса опасности, на гидротехнических сооружениях I и II класса.

Проведение внепланового КНМ по вышеуказанным основаниям возможно лишь с согласия органов прокуратуры. Однако в отдельных случаях такое согласование внеплановых мероприятий не требуется.

К ним относятся КНМ, проводимые по заявлению самого подконтрольного субъекта в установленных законом случаях (например, для получения разрешений, лицензий или аккредитации), по жалобам граждан за защитой своих прав (по жилищным вопросам), а также по поручению Президента РФ, Председателя Правительства РФ или его заместителя, прокурора по поступившей к нему жалобе или материалу.

Учитывая, что аналогичные ограничения вводились в период пандемии COVID-19 и вызывали ряд вопросов у правоприменителей, Минэкономразвития России постаралось разъяснить⁴ наиболее спорные моменты.

Например, по мнению министерства, под непосредственной угрозой должна подразумеваться высокая степень вероятности причинения соответствующего вреда в краткосрочной перспективе, то есть ситуация, когда отсутствие мер реагирования контрольных (надзорных) органов неминуемо влечет наступление негативных последствий.

А жалоба граждан о защите (восстановлении) прав должна стать основанием для проверки только в ситуации, когда имеется прямая взаимосвязь между угрозой нарушения (фактом нарушения) обязательных требований и правами (законными интересами) конкретного заявителя.

Последствия для завершенных КНМ

Новыми правилами также вводятся ограничения на контроль за исполнением предписаний, выданных по результатам уже завершенных КНМ.

По согласованию с прокуратурой допускается проверка исполнения ранее выданных предписаний только в случае, если выявленные нарушения связаны с фактами либо непосредственной угрозой причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Однако их проведение допускается исключительно в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании документов и информации, имеющих в распоряжении надзорных органов.

Срок исполнения иных предписаний, которые требуют устранения негрубых нарушений, автоматически продлевается

³ Индикатором риска нарушения обязательных требований является соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений.

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 24.03.2022 № Д24и-8436 "О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году".

на 90 календарных дней со дня истечения срока их исполнения. Контролируемые лица вправе дополнительно увеличить срок на устранение нарушений, подав соответствующее ходатайство.

При этом контролирующие (надзорные) органы в любом случае оценивают исполнение таких предписаний только на основании имеющихся сведений и документов, т.е. без непосредственного взаимодействия с подконтрольным лицом.

Если имеющихся документов и сведений недостаточно, то контролирующие (надзорные) органы вправе объявить предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований, либо провести иное профилактическое мероприятие без взаимодействия с подконтрольным лицом.

Последствия для назначенных и незавершенных КНМ

Проверки и иные КНМ, которые были назначены до вступления в силу новых правил, но к выполнению которых контролирующие органы еще не приступили, подлежат отмене, если их цели не отвечают установленным Постановлением № 336 критериям.

Фактически начатые мероприятия, проведение которых является не допустимым с точки зрения Постановления № 336, должны были быть завершены контролирующими органами в срок до 17 марта 2022 года.

При завершении таких мероприятий предписания выдаются лишь в случае, если контролирующий орган выявил нарушения, которые опять же влекут непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ущерба обороне страны и безопасности государства.

Иные негрубые нарушения должны быть зафиксированы контролирующим органом в акте проверки, но предписания по факту таких нарушений не выдаются. Для их устранения подконтрольному лицу могут быть объявлены предостережения.

Необходимо отметить, что вышеуказанные ограничения не распространяются на КНМ, проведение которых допускается в соответствии с Постановлением № 336.

Привлечение к административной и уголовной ответственности

В первую очередь, необходимо обратить внимание, что предусмотренные Постановлением № 336 ограничения не распространяются на случаи выявления признаков преступления и вопросы, связанные с привлечением к уголовной ответственности.

Что касается административных правонарушений, то согласно п. 9 Постановления № 336 привлечение лиц к административной ответственности за нарушение требований, оценка соблюдения которых является предметом контроля, проводимого в соответствии с Законом № 248-ФЗ, допустимо только на основании результатов КНМ (в порядке п. 3 ст. 90 Закона № 248-ФЗ).

Положения указанного пункта довольно неоднозначны, что вызывает определенные трудности его толкования у правоприменителей и судов. Так, в некоторых случаях суды указывают на возможность привлечения лица к административной ответственности, если событие нарушения было установлено без проведения КНМ, предусмотренных Законом № 248-ФЗ (например, если дело об административном правонарушении было возбуждено по результатам рассмотрения заявления потерпевшего и приложенных к нему доказательств нарушения⁵).

5 См. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 28.03.2022 по делу N А17-682/2022.

Однако, как следует из разъяснений Минэкономразвития России⁶, оценка достаточности сведений для решения вопроса о привлечении к административной ответственности может быть осуществлена только по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

Это требование должно применяться во всех случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, т.е. независимо от повода к возбуждению административного дела, к которым относятся, в том числе:

- ▶ непосредственное обнаружение признаков административного правонарушения контролирующим органом;
- ▶ получение сведений от граждан и организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации.

Таким образом, в случаях, когда речь идет о нарушениях требований, контроль (надзор) за соблюдением которых осуществляется в порядке Закона № 248-ФЗ (ст. 2), возбуждение дела об административном правонарушении не допускается без предварительного проведения КНМ с взаимодействием с контролируемым лицом.

Исключение составляют лишь две категории дел об административном правонарушении:

- ▶ в рамках которых допустимо применять такую меру обеспечения производства по делу, как временный запрет деятельности (ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ);
- ▶ основанием для возбуждения которых является автоматическая фото-видео фиксация факта нарушения (п. 4 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ).

При этом, в случае невозможности возбудить дело об административном правонарушении из-за новых ограни-

чений, контролирующий орган вправе объявить подконтрольному лицу предостережение.

Одновременно в КоАП РФ был внесен ряд изменений, улучшающих положение лиц, привлекаемых к административной ответственности и упрощающих процедуру производства по административному делу. В частности, установлены случаи, когда за совершение одного правонарушения запрещается одновременное привлечение к ответственности и компании, и ее сотрудников. Более подробный обзор соответствующих изменений представлен в нашем профильном материале⁷.

Особенности проведения КНМ в отношении отдельных категорий лиц

В связи с повышенной турбулентностью экономики для отдельных категорий лиц государство попыталось установить дополнительные гарантии, связанные с ограничением контрольно-надзорной деятельности органов власти.

Так, антикризисный Закон № 46-ФЗ восстановил на 2022 год ограничения на плановые проверки субъектов малого предпринимательства, которые были закреплены на фоне первой волны пандемии COVID-19 непосредственно в ст. 26.2 Закона № 294-ФЗ.

Однако данный шаг сейчас скорее создал трудности для правоприменения, поскольку в текущей ситуации мораторий на проведение проверок субъектов малого предпринимательства одновременно регулируется тремя нормативными актами, каждый из которых содержит свои собственные исключения и оговорки (ст. 26.2 Закона № 294-ФЗ, Постановление № 336 и Постановление № 1520⁸).

⁶ См. указанное письмо от 24.03.2022 № Д24и-8436.

⁷ Крупный бизнес не оставлен в стороне: смягчены административные последствия результатов контрольно-надзорных мероприятий // URL: https://www.vegalex.ru/analytics/analytical_reviews/kрупnyy_biznes_ne_ostavljen_v_storone_smyagcheny_administrativnye_posledstviya_rezultatov_kontrolno_n/

⁸ Постановление Правительства РФ от 08.09.2021 № 1520 "Об особенностях проведения в 2022 году плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

При этом, несмотря на тот факт, что в отношении субъектов малого предпринимательства положения Закона № 294-ФЗ и Постановления № 1520 устанавливают специальные нормы, которые содержат больше исключений из моратория на проверки, нежели общее Постановление № 336.

Например, согласно п. 2 ст. 26.2 Закона № 294-ФЗ, в отношении субъектов малого предпринимательства должны проводиться не предусмотренные с точки зрения Постановления № 336 плановые проверки по лицензируемым видам деятельности, а также проверки, запланированные в связи с ранее вынесенными постановлениями о назначении административного наказания за грубые нарушения.

Нормы Постановления № 336 о моратории на проверки приняты в рамках реализации Правительством РФ специальных полномочий, предусмотренных Законом № 46-ФЗ. Данный факт должен означать его приоритет перед общими нормами Закона № 294-ФЗ. Однако мы не исключаем, что на практике могут возникать разного рода коллизии, в том числе ситуации, когда субъекты малого предпринимательства будут проверяться там, где не проверяются крупные предприятия.

Вместе с ограничениями проверок в отношении субъектов малого предпринимательства Закон № 294-ФЗ также ограничивает проверки в отношении организаций в области информационных технологий, которые имеют государственную аккредитацию и включены в реестр Минцифры России.

По отношению к таким организациям Закон № 294-ФЗ устанавливает лаконичный запрет на проведение в отношении них плановых проверок на период до 31.12.2024 года.

Данный запрет расширяется в Постановлении Правительства РФ от 24.03.2022 № 448, согласно которому в отношении аккредитованных IT-организаций не допускается проведение любых КНМ,

проводимых в рамках Законов № 294-ФЗ и № 248-ФЗ. При этом уже назначенные к проведению и/или незавершенные КНМ должны быть отменены решением контролирующего органа.

Отдельно следует отметить, что в силу юридической техники принятых нормативных актов, действие анализируемых мер не распространяется на органы прокуратуры, а обратное и более широкое толкование им может быть дано разве что Верховным Судом РФ или Конституционным Судом РФ. Однако очевидно, что подобные прецеденты мы сможем увидеть не скоро.

Организация прокурорской проверки представляет собой лишь формальное издание решения о её проведении и доведение такого решения до проверяющего лица. При этом на практике распространены случаи проведения прокурорских проверок, к участию в которых привлекаются контролирующие органы. Несмотря на, казалось бы, очевидную подмену полномочий органов государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, оспорить результаты таких проверок удается не часто.

Одновременно с этим, в конце марта текущего года Генеральный прокурор РФ предупредил всех прокуроров субъектов (и приравненных к ним военных и спецпрокуроров) о персональной ответственности за такие действия. Они же в свою очередь должны дать аналогичные предупреждения прокурорам на местах. Генеральный прокурор РФ отметил также, что проверки на местах (гормежрай-спецпрокуратуры) могут быть проведены только после согласования с прокуратурой субъекта.

Безусловно, такое указание, не имеющее нормативных свойств, не может быть использовано в суде как обосновывающее незаконность организованной и проведенной прокурорской проверки. Между тем данную информацию можно и нужно использовать при обращении с жалобами вышестоящим прокурорам.

Авторы



КИРИЛЛ
НИКИТИН

Руководитель
Экологического
направления

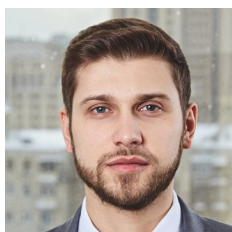
nikitin@vegaslex.ru



ДМИТРИЙ
МОТОРИН

Старший юрист
Экологического
направления

motorin@vegaslex.ru



СТАНИСЛАВ
МАТЮШОВ

Старший юрист

matyushov@vegaslex.ru

Контакты



ЦЕНТРАЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 115054, город Москва,
Космодамианская наб, 52, строение 5
Бизнес-центр "Риверсайд Тауэрс"
(Riverside Towers), этаж 8

Тел.: +7 495 933 0800

vegaslex@vegaslex.ru



ПОВОЛЖСКАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 400005
город Волгоград,
ул. Батальонная,
д. 13, этаж 1

Тел.: +7 (8442) 26 63 12

volgograd@vegaslex.ru



ЮЖНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 350000,
город Краснодар,
ул. Буденного, 117/2
Бизнес-центр КНГК
Групп, этаж 4

Тел.: +7 (861) 201 98 42

krasnodar@vegaslex.ru