

Осуществление муниципального контроля: мораторий, процедуры и другие вопросы

Эксперт:

Славецкий Дмитрий Валерьевич,
исполнительный директор Ассоциации
«Совет муниципальных образований Самарской области»

Основные блоки вебинара

- 1. Виды муниципального контроля и муниципальные правовые акты, регулирующие виды контроля**
- 2. Статус муниципального инспектора, требования к его деятельности**
- 3. Объекты муниципального контроля и их учет**
- 4. Типовые ключевые и индикативные показатели, применяемые при осуществлении муниципального контроля**
- 5. Новое в законодательстве об административных правонарушениях**
- 6. Профилактические мероприятия**
- 7. Проблемы уведомления контролируемых лиц**
- 8. Проблема выдачи акта проверяемому лицу на месте в день проведения проверки**
- 9. Другие вопросы**

1.1. Перечень видов муниципального контроля и муниципальные правовые акты

**7 видов муниципального контроля названы в вопросах местного значения
(конкретизация предмета контроля в отраслевых законах):**

- контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения (в ценовых зонах теплоснабжения);
- контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности;
- муниципальный жилищный контроль (в отношении объектов муниципального жилищного фонда);
- контроль в сфере благоустройства;
- муниципальный земельный контроль;
- контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения;
- муниципальный лесной контроль (в отношении находящихся в муниципальной собственности соответствующего муниципального образования лесных участков)

1.2. Перечень видов муниципального контроля и муниципальные правовые акты

Вне Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ):

1) мероприятия по выявлению теневой занятости;

2) контроль за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществлять контроль за распоряжением ими.

Частью 2 статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» данный вид контроля отнесен к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По факту органы исполнительной власти субъекта РФ часто требуют от органов местного самоуправления осуществление такого контроля.

!!! Помним про статью 19.6.1 Кодекса об административных правонарушениях:

Несоблюдение должностными лицами органов местного самоуправления, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о муниципальном контроле

1.3. Перечень видов муниципального контроля и муниципальные правовые акты

Требуемые к принятию муниципальные правовые акты и документы:

- положения о видах контроля,
- правовой акт об утверждении форм документов, используемых при осуществлении муниципального контроля, не утвержденных приказом Минэкономразвития РФ от 31.03.2021 № 151;
- программы профилактики по каждому виду контроля;
- **порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных правовых актах обязательных требований** (часть 5 статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»);
- **порядок аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях муниципального контроля** (пункт 4 утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2020 № 2328 Правил аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля);
- об утверждении ключевых показателей с порядком определения их целевых значений и индикативные показатели (части 2 и 5 статьи 30 Федерального закона № 248-ФЗ);
- об утверждении проверочных листов (часть 1 статьи 53 Федерального закона № 248-ФЗ);
- должностной регламент или должностная инструкция муниципального инспектора (см. пункт 2 части 1 статьи 27 Федерального закона № 248-ФЗ).

1.4. Передача контрольных полномочий от поселений муниципальному району

В соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона № 131-ФЗ передача полномочий по схеме «от поселения к муниципальному району» осуществляется **по соглашениям органов местного самоуправления, у которых имеется соответствующая компетенция.**

Это означает, что **исполнительно-распорядительные полномочия** (проведение контрольных и профилактических мероприятий) и **всё то, что отнесено Федеральным законом № 248-ФЗ к компетенции контрольного органа**, может быть передано от поселения муниципальному району **соглашением между администрациями поселения и муниципального района.**

Но **полномочия, отнесенные Федеральным законом № 248-ФЗ к компетенции представительных органов муниципальных образований** (например, утверждение положений о видах контроля, утверждение ключевых и индикативных показателей), могут быть переданы от поселения к району **только соглашением между представительными органами поселения и муниципального района** или вообще не переданы.

Если полномочия представительного органа не переданы, то положение о виде контроля должно быть утверждено представительным органом поселения, а правовые акты, принимаемые органом муниципального контроля, в соответствии с соглашением принимаются администрацией муниципального района.

2.1. Кто такой «инспектор»?

✓ Инспектор не наименование должности по Федеральному закону № 248-ФЗ (СМО ХМАО)

Пункт 2 части 1 статьи 27 Федерального закона № 248-ФЗ:

«2) **должностное лицо контрольного (надзорного) органа**, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (**далее также - инспектор**)».

Таким образом «инспектор» - это собирательное понятие, используемое для сокращения текста положений Федерального закона № 248-ФЗ.

Основные же признаки того, является ли должностное лицо инспектором или не является, связаны с должностным регламентом или должностной инструкцией должностного лица, из которой (которых) должно следовать, что в функционал должностного лица входит осуществление полномочий по виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных мероприятий.

Кроме того, смотрим часть 2 статьи 6 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»:

«2. Должности муниципальной службы **устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы** в субъекте Российской Федерации, **утверждаемым законом субъекта Российской Федерации**».

2.2. Кто такой «инспектор»?

✓ Инспектор – муниципальный служащий (по общему правилу)

Любой вид муниципального контроля отнесен к вопросам местного значения и является полномочием органа местного самоуправления.

Должностное лицо органа местного самоуправления, исполняющее полномочия, возложенные законом на орган местного самоуправления, - муниципальный служащий.

✓ **Лица, не являющиеся муниципальными служащими, могут осуществлять муниципальный контроль, если это предусмотрено федеральными законами о видах контроля и (или) законами субъектов Российской Федерации.**

Согласно части 2 статьи 26 Федерального закона № 248-ФЗ осуществление отдельных видов муниципального контроля или отдельных полномочий по их осуществлению **в случаях, установленных федеральными законами о видах контроля, законами субъектов Российской Федерации, может быть возложено на муниципальные учреждения.**

Частью 7 статьи 27 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрено, что на должностных лиц муниципальных учреждений, которые наделены всеми или отдельными полномочиями по организации и осуществлению видов контроля, в полном объеме распространяются права, обязанности и ответственность, установленные Федеральным законом № 248-ФЗ в отношении должностных лиц контрольных органов.

В соответствии с частью 4 статьи 27 Федерального закона № 248-ФЗ **инспекторы муниципальных учреждений, наделенных отдельными полномочиями по осуществлению видов контроля, не вправе составлять акты контрольных мероприятий, выдавать предписания, если иное не установлено федеральными законами о видах контроля, законами субъектов Российской Федерации.**

Однако, например, согласно пункту 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации муниципальный земельный контроль осуществляется **уполномоченными органами местного самоуправления** в соответствии с положением, утверждаемым представительным органом муниципального образования.

Таким образом, **муниципальный земельный контроль должен быть осуществлен только органом местного самоуправления и лишь муниципальными служащими.**

2.3. Квалификационные требования для замещения должности инспектора

Квалификационные требования для замещения должности инспектора, относящейся к муниципальной службе, устанавливаются в соответствии с законодательством о муниципальной службе (часть 2 статьи 28 Федерального закона № 248-ФЗ).

Для работы инспектором **физическое лицо должно соответствовать квалификационным требованиям к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей**, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя (работодателя) - к специальности, направлению подготовки (часть 1 статьи 28 Федерального закона № 248-ФЗ).

Учитывая принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы и применяя по аналогии часть 2 статьи 47 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», должен быть должностной регламент инспектора, в котором предусматриваются квалификационные требования для замещения должности.

Кроме того, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации подготовлены методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы. В них рекомендована форма должностной инструкции, которую можно использовать в работе.

Должностная инструкция имеет примерно ту же структуру, что и должностной регламент.

Некоторые виды муниципального контроля, например, муниципальный земельный контроль зачастую требует дополнительных знаний. В частности, положением о муниципальном земельном контроле может быть предусмотрено осуществление инспектором инструментального обследования с использованием геодезических и картометрических измерений, технических средств.

Применение оборудования позволяет определить координаты, вычисление площади земельного участка, вычислить пересечения и др. Инспектору муниципального земельного контроля целесообразно освоить программное обеспечение, обеспечивающее построение ситуационного плана, подсчет площадей, подготовку и вывод чертежа на печать, контроль отклонений фактических границ от границ, имеющих в ЕГРН и др.

В должностной инструкции может быть прописано, какими дополнительными умениями, необходимыми для исполнения должностных обязанностей, должен обладать муниципальный инспектор.

3. Объекты муниципального контроля и их учет

✓ Регламентация в положении о виде муниципального контроля ПОРЯДКА ведения учета объектов муниципального контроля не требуется!

✓ Может ли быть объектом муниципального контроля ТОЛЬКО деятельность контролируемых лиц?

Объекты муниципального контроля (ч. 1 ст. 16
Федерального закона № 248-ФЗ):

- 1) деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования;
- 2) результаты деятельности граждан и организаций;
- 3) ... **ОБОРУДОВАНИЕ, УСТРОЙСТВА, ПРЕДМЕТЫ, МАТЕРИАЛЫ, ... , ДРУГИЕ ОБЪЕКТЫ**, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, + **ОБЪЕКТЫ**, не находящиеся во владении и (или) пользовании, **К КОТОРЫМ ПРЕДЪЯВЛЯЮТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ**

Требования к Правилам благоустройства (ч. 2 ст. 45.1
Федерального закона № 131-ФЗ)

Правила благоустройства регулируют:

- ...
- 2) внешний вид **ФАСАДОВ И ОГРАЖДАЮЩИХ КОНСТРУКЦИЙ** зданий, строений, сооружений;
 - 3) проектирование, размещение, содержание и восстановление **ЭЛЕМЕНТОВ БЛАГОУСТРОЙСТВА** (см. п. 38 ст. 1 Градостр. кодекса РФ);
 - 4) организацию **ОСВЕЩЕНИЯ** территории, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;
 - 5) организацию **ОЗЕЛЕНЕНИЯ**;

...

 - 7) размещение и содержание **ДЕТСКИХ И СПОРТИВНЫХ ПЛОЩАДОК, ПЛОЩАДОК ДЛЯ ВЫГУЛА ЖИВОТНЫХ, ПАРКОВОК (ПАРКОВОЧНЫХ МЕСТ), МАЛЫХ АРХИТЕКТУРНЫХ ФОРМ**;

Федеральный закон № 131-ФЗ

Предмет
муниципального
контроля в сфере
благоустройства -
соблюдение
правил
благоустройства

4.1. Ключевые и индикативные показатели, применяемые при осуществлении муниципального контроля

Главное из положений частей 2, 5, 7 и 12 статьи 30 Федерального закона № 248-ФЗ

Ключевые показатели

Должны отражать:

- уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям,
- уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.

Не допускается установление ключевых показателей вида контроля, основанных на:

- количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий,
- количестве выявленных нарушений,
- количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности,
- количестве и размере административных штрафов, наложенных на контролируемых лиц.

У ключевых показателей должны быть определены целевые значения. Их достижение должен обеспечить контрольный орган

Индикативные показатели

Применяются для:

- мониторинга контрольной деятельности, ее анализа,
- выявления проблем, возникающих при осуществлении контрольной деятельности, и определения причин их возникновения, характеризующих:
соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Методическое обеспечение оценки результативности и эффективности муниципального контроля осуществляется Минэкономразвития России.

Письмом Министерства экономического развития РФ от 19 ноября 2021 г. № Д24и-36369 определен Типовой перечень индикативных показателей федерального государственного контроля (надзора) из 23 индикативных показателей.

По сути, этот перечень рекомендован для формирования перечня индикативных показателей муниципального контроля.

4.2. Примеры ключевых показателей

В муниципальном земельном контроле:

- стоимость невыплаченной арендной платы за использование самовольно занятых земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (расчет невыплаченной арендной платы может осуществляться в соответствии с утвержденными методиками для предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена);
- величина недоплаченного земельного налога в связи с использованием земельных участков не по целевому назначению и выплатой земельного налога по не скорректированной (с учетом фактического использования земельного участка) его кадастровой стоимости

В контроле в сфере благоустройства:

- доля площади прилегающих территорий, в отношении которых в соответствии с правилами благоустройства не осуществляется содержание соответствующими собственниками (владельцами) зданий, строений, сооружений, земельных участков, к общей площади всех прилегающих территорий;
- количество утраченных в течение отчетного года деревьев и кустарников, удаленных без порубочного билета в случаях, когда требовалось получение порубочного билета;
- количество кубометров мусора, обнаруженного в течение отчетного года на территориях общего пользования и прилегающих территориях;
- количество случаев травматизма людей, выявленных в течение отчетного года от несвоевременного удаления наледи, сосулек, а также от неустранения ограждения опасных участков, включая мест ведения земляных и строительных работ;
- количество выявленных в течение отчетного года случаев причинения вреда людям карантинными и ядовитыми растениями

4.3. Примеры индикативных показателей

(которых нет в письме Министерства экономического развития РФ от 19 ноября 2021 г. № Д24и-36369)

Помним про требование об отражении **соотношения между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов**, а также **уровня вмешательства в деятельность контролируемых лиц**

1. Количество штатных единиц, в должностные обязанности которых входит выполнение контрольной функции по осуществлению муниципального контроля

ИЛИ

Доля затрат времени на муниципальный земельный контроль штатной единицы, в должностные обязанности которой входит выполнение контрольной функции по осуществлению муниципального контроля

2. Объем затрат местного бюджета на осуществление муниципального контроля в год (зарплата или фонд оплаты труда инспектора или инспекторов и затраты на материально-техническое обеспечение их работы)

3. Удельный показатель результативности, отражающий уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) **с учетом привлеченных для муниципального контроля трудовых ресурсов**.

Можно вычислять следующим образом:

общий ущерб по установленным ключевым показателям делится на показатель в пункте 1.

Значения данного показателя оцениваются в ежегодной динамике.

4. Аналогичный указанному в пункте 3 показателю, но в привязке к **финансовым ресурсам**.

5. Количество составленных должностными лицами, осуществляющими муниципальный контроль, актов о воспрепятствовании их деятельности со стороны контролируемых лиц и (или) их представителей

(см. пункт 5 части 2 статьи 29 Федерального закона № 248-ФЗ)

5. Новое в законодательстве об административных правонарушениях

5.1. Особенности привлечения к административной ответственности по Федеральному закону от 14.07.2022 № 290-ФЗ

Ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ:

Дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из **предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ** поводов к возбуждению дела 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 случаев, предусмотренных частями 3.2 - 3.4 настоящей статьи и статьей 28.6 КоАП РФ .

Ч. 1 статьи 28.1 КоАП РФ:

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

- 1) обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, данных, указывающих на событие административного правонарушения;
- 2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других органов власти, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на событие административного правонарушения;
- 3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на событие административного правонарушения

5.2. Особенности привлечения к административной ответственности по Федеральному закону от 14.07.2022 № 290-ФЗ

Ст. 3.4 КоАП РФ:

1. Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.
2. Предупреждение устанавливается за **впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.**
- 3. В случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение в соответствии со статьей 4.1.1 КоАП РФ.**

Статья 4.1.1. Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением

1. **За впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 4.1.1 КоАП РФ.**
2. Административное наказание в виде административного штрафа не подлежит замене на предупреждение в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного [статьями 13.15, 13.37, 14.31 - 14.33, 14.56, 15.21, 15.30, 19.3, 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.7.5-2, 19.8 - 19.8.2, 19.23, частями 2 и 3 статьи 19.27, статьями 19.28, 19.29, 19.30, 19.33, 19.34, 20.3, частью 2 статьи 20.28](#) КоАП РФ.

Статья 19.5. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль

5.3. Особенности привлечения к административной ответственности по Федеральному закону от 14.07.2022 № 290-ФЗ

Ч. 8 ст. 22.2 КоАП РФ:

Должностное лицо, непосредственно участвовавшее в проведении контрольного (надзорного) мероприятия, проверки и возбудившее дело об административном правонарушении на основании признаков, указывающих на наличие события административного правонарушения и выявленных в ходе проведения указанных контрольного (надзорного) мероприятия, проверки, **не вправе рассматривать дело о таком административном правонарушении**, за исключением случаев, предусмотренных статьей 28.6 КоАП РФ (статья 28.6 КоАП РФ – случай назначения административного наказания без протокола при совершении административного правонарушения физическим лицом).

5.4. Особенности привлечения к административной ответственности по Федеральному закону от 14.07.2022 № 290-ФЗ

Выводы:

1. Необходим отказ от попыток привлечения к административной ответственности сразу после объездов территории муниципального образования должностными лицами муниципального образования (включая главу муниципального образования) – **помним про статью 19.6.1 КоАП РФ!**

2. Полная зависимость деятельности административной комиссии (по меньшей мере, в части привлечения к ответственности за правонарушения в сфере благоустройства) от активности контрольного органа и его инспекторов.

При этом **инспектора не должны входить в состав административной комиссии**, если та выносит постановления по делам об административных правонарушениях по составам, связанным с обязательными требованиями по предмету муниципального контроля

3. Независимо от того, предусмотрено ли в виде санкции предупреждение или нет, **должно быть вынесено именно предупреждение, а не штраф**, если:

- **впервые совершенное** правонарушение не связано с **невыполнением в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль**,
- **и отсутствует причинение вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угроза чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.**

5.5. Особенности привлечения к административной ответственности по Федеральному закону от 14.07.2022 № 290-ФЗ

Можно ли вывести действия (бездействие), определяющие состав административного правонарушения в сфере благоустройства, из регулирования (то есть из подлежащих муниципальному контролю обязательных требований) правил благоустройства?

1. В ряде законов субъектов РФ установлена административная ответственности за нарушение правил благоустройства
2. В тех субъектах РФ, в которых перешли на конкретные составы правонарушений в сфере благоустройства, рекомендуем обратить внимание на Определение Конституционного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 1561-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Егорова Ивана Владимировича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 4.22 Закона Самарской области «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»

Суть позиции КС РФ: объективная сторона конкретного правонарушения в сфере благоустройства обязательно должна подкрепляться соответствующим требованием в правилах благоустройства

Вывод:

Как в первом, так и во втором из указанных случаев регулирования административной ответственности в сфере благоустройства проблематично вывести действия (бездействие), определяющие состав административного правонарушения в сфере благоустройства, из правил благоустройства

5.6. Угроза причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

В течение моратория



Подпункт «а» пункта 3 постановления Правительства России от 10.03.2022 № 336:

Непосредственная УГРОЗА:

- причинения **ВРЕДА ЖИЗНИ** и тяжкого вреда здоровью граждан;
- обороне страны и безопасности государства;
- возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

Пункт 2 письма Минэкономразвития России от 24.03.2022 № Д24и-8436:

Положениями Федерального закона № 248-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации № 336 не предусмотрены критерии для определения непосредственной угрозы.

В указанном случае решение о проведении контрольного мероприятия принимается на основании оценки конкретных обстоятельств. При этом оценка обоснованности такого решения дается органами прокуратуры при согласовании проведения контрольного мероприятия.

При этом 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 вреда определенной категории (распространение конкретного заболевания и так далее).

При определении **факта причинения вреда или угрозы причинения тяжкого вреда здоровью и жизни** следует учитывать положения приказа Минздрава России от 24.04.2008 № 194-н «Об утверждении медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека».

Вне моратория



Пункт 1 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ:

УГРОЗА причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

Имущественные права являются охраняемыми законом ценностями.

Следует учитывать предусмотренное статьей 15 Гражданского кодекса Российской Федерации понятие **реального ущерба, под которым понимаются:**

- утрата или повреждение имущества,
- а также расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права.

**«Вред» жизни
НЕ ТО ЖЕ САМОЕ,
что и лишение жизни**

Четкого определения вреда в законодательстве нет. 

Важны !!!:

1) кто инициатор: орган местного самоуправления или гражданин (группа граждан), которых это непосредственно касается;

2) масштаб нарушения обязательных требований

5.7. Что такое «вред жизни»?

Пункт 32 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26 января 2010 г. № 1
«О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина»:

32. Причинение вреда жизни или здоровью гражданина умаляет его личные нематериальные блага, влечет физические или нравственные страдания.

Конституция России:

Статья 7

Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих **достойную жизнь**.

Статья 9

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949-1992:
ВРЕД - ущерб, **порча**.

Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений.-

под. ред. Н. Абрамова, М.: Русские словари, 1999:

ВРЕД — Повреждение, потеря, порча, **ухудшение**, осложнение, невыгода, подрыв, убыток, утрата, ущерб, изъян, пагуба, авария, крушение.

Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева. 2003:
ВРЕД - в гражданском праве **умаление**, уничтожение субъективного права или блага.

6.1. Профилактические мероприятия

Чтобы была возможность проводить иные профилактические мероприятия (помимо консультирования и информирования), **рекомендуем их включить в положения о видах муниципального контроля.**

Например, **могут быть очень ценными независимо от того, применяется ли система управления рисками или нет:**

- **обобщение правоприменительной практики.** Важная, но кропотливая работа, требующая ресурсов. Если они имеются, то рекомендуем использовать, особенно в крупных муниципальных образованиях. Иногда обобщение позволяет понять, что не так с обязательными требованиями, почему некоторые нарушения являются массовыми, как наиболее эффективным образом воздействовать на нарушителей;
- **объявление предостережения** (далее пойдет речь более подробно);
- **профилактический визит** (далее пойдет речь более подробно).

К целесообразности других профилактических мер следует присмотреться.

Меры стимулирования добросовестности - мероприятия, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц.

Теоретически это могли бы быть ежегодные конкурсы, например, на звание «Самой благоустроенной прилегающей территории».

Победителя конкурса из числа контролируемых лиц в сфере благоустройства можно чествовать на официальных праздниках, вручать дипломы и т.п.

НО следует помнить:

- 1) **порядок оценки добросовестности контролируемых лиц**, в том числе виды мер стимулирования добросовестности, устанавливается положением о виде контроля (**следовательно, в положении о виде контроля должно быть достаточно подробное регулирование по части реализации этого профилактического мероприятия**);
- 2) соответствие контролируемого лица критериям добросовестности **оценивается за период от одного года до трех лет в зависимости от категории риска, к которой отнесены деятельность контролируемого лица или производственный объект, если иное не установлено федеральным законом о виде контроля.**

6.2. Профилактические мероприятия

Самообследование – это самостоятельная оценка соблюдения обязательных требований контролируемым лицом.

Самообследование **осуществляется в автоматизированном режиме с использованием одного из способов, указанных на официальном сайте контрольного органа.**

Контролируемые лица, получившие высокую оценку соблюдения ими обязательных требований, по итогам самообследования вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований, **если принятие декларации соблюдения обязательных требований предусмотрено положением о виде контроля.**

Декларация соблюдения обязательных требований направляется контролируемым лицом в контрольный орган, который осуществляет ее регистрацию и размещает на своем официальном сайте.

Контролируемое лицо имеет право разместить сведения о зарегистрированной декларации соблюдения обязательных требований на своем сайте, в принадлежащих ему помещениях, а также использовать такие сведения в рекламной продукции.

Срок действия декларации соблюдения обязательных требований определяется положением о виде контроля, но не может составлять менее одного года и более трех лет с момента регистрации указанной декларации контрольным органом.

Контрольный орган утверждает методические рекомендации по проведению самообследования и подготовке декларации соблюдения обязательных требований. Методические рекомендации размещаются на официальном сайте контрольного органа.

В случае, если при проведении внепланового контрольного мероприятия выявлены нарушения обязательных требований, факты представления контролируемым лицом недостоверных сведений при самообследовании, декларация соблюдения обязательных требований аннулируется решением, принимаемым по результатам контрольного мероприятия. Положением о виде контроля устанавливается срок, по истечении которого контролируемое лицо может вновь принять декларацию соблюдения обязательных требований по результатам самообследования.

Для обязательных профилактических мероприятий – информирования и консультирования, проводимых в малых муниципальных образованиях, рекомендуем использовать собрания (конференции) граждан, чтобы была возможность доносить наиболее важную информацию о необходимости соблюдения конкретных обязательных требований для больших групп людей, а специалисты могли бы ответить на конкретные вопросы.

6.3. Профилактические мероприятия и программа профилактики

Должна ли программа профилактики содержать конкретный перечень объектов контроля? Если да, то исходя из чего (по каким критериям, показателям) составлять перечень объектов контроля для внесения в программу профилактики перечня профилактических мероприятий?

Полагаем, что программа профилактики не должна содержать конкретный перечень объектов контроля. Такого требования к содержанию программы профилактики не предусмотрено.

НО полагаем, что при планировании мероприятий в программе профилактики приоритетность должна быть отдана тем категориям объектов муниципального контроля, которые отнесены к повышенным рискам (при применении системы управления рисками).

6.4. Предостережения и последствия их игнорирования

Часть 5 статьи 49 Федерального закона № 248-ФЗ:

Контрольные органы осуществляют **учет объявленных ими предостережений** о недопустимости нарушения обязательных требований и **используют соответствующие данные для проведения иных профилактических мероприятий и контрольных мероприятий.**

Часть 2 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ:

Контрольные мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами проводятся должностными лицами контрольных органов **на основании заданий** уполномоченных должностных лиц контрольного органа, **включая задания, содержащиеся в планах работы контрольного органа.**

Таким образом, **игнорирование предостережения или отсутствие информации о его учёте может стать основанием для подготовки одного или нескольких заданий на проведение контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом.**

Нужно ли в предостережении указывать статью КоАП, влекущую ответственность за нарушение требований, указанных в предостережении?

Указание на статью КоАП в предостережении само по себе не является нарушением законодательства, однако такое указание никак не предreshает вопрос о привлечении к ответственности согласно данной статье при невыполнении предостережения.

6.5. Профилактический визит

Часть 1 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ:

Профилактический визит - профилактическая беседа

- 1) по месту осуществления деятельности контролируемого лица
- 2) либо путем использования видео-конференц-связи.

В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об **обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска**, а также о **видах, содержании и об интенсивности контрольных мероприятий**, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска.

В соответствии с пунктом 7 утвержденных постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 990 Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в целях организации профилактических визитов в программе профилактики указываются **периоды (месяц, квартал), в которых подлежат проведению обязательные профилактические визиты.**

Часть 4 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ:

Проведение обязательных профилактических визитов должно быть предусмотрено в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, а также **в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска.**

Однако полагаем возможным проведение необязательных, с точки зрения законодательства, профилактических визитов, если их проведение предусмотрено положением о виде муниципального контроля.

Периодичность (сроки, случаи) проведения необязательных профилактических визитов могут быть определены программой профилактики, а могут проводиться и по запросам контролируемых лиц.

Может быть устроен групповой профилактический визит для однотипных объектов муниципального контроля в режиме ВКС.

6.6. Профилактический визит

Положением о виде муниципального контроля может быть конкретизировано, **в каких случаях контрольный орган обязан предложить проведение профилактического визита контролируемым лицам, приступающим к определенным видам деятельности**, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности (ч. 7 ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ).

Однако нужно учитывать следующее.

Во-первых, для установления подобной нормы в положении о виде муниципального контроля нужно, чтобы **у органа муниципального контроля была информация о начале осуществления контролируемым лицом определенного вида деятельности** (иначе обязанность будет декларативная).

Во-вторых, логично предусматривать такую обязанность **в отношении тех контролируемых лиц, которые ведут деятельность, сопряженную с повышенными рисками нарушения обязательных требований**.

Пример:

Допустим, в рамках муниципального земельного контроля к средней или умеренной категории риска отнесены:

- земельные участки, граничащие с земельными участками, предназначенными для захоронения и размещения отходов производства и потребления, размещения кладбищ;
- земельные участки, расположенные полностью или частично в границах либо примыкающие к границе береговой полосы водных объектов общего пользования.

Соответственно, положением о муниципальном земельном контроле может быть предусмотрена обязанность органа муниципального контроля предложить проведение профилактического визита контролируемым лицам, использующим указанные земельные участки, находящиеся (или находившиеся) в государственной или муниципальной собственности, не позднее чем в течение одного года со дня предоставления соответствующих земельных участков контролируемым лицам.

6.7. Профилактический визит

Часть 6 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ:

Контролируемое лицо вправе отказаться от проведения обязательного профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган **не позднее чем за три рабочих дня** до даты его проведения.

Но на самом деле логика простая:

если контролируемое лицо не хочет, чтобы ему рассказывали про обязательные требования, про интенсивность контрольных мероприятий и т.п., то и профилактический визит по факту вы не проведёте, независимо от того, обязательный он или нет.

В случае проведения необязательного профилактического визита нужно ли уведомление контролируемого лица?

Такое уведомление целесообразно.

Профилактический визит – это беседа, то есть, по своей сути, адресное разъяснение правовых норм.

Если то лицо, которому собираетесь разъяснять, отсутствует, то и профилактического визита как такового нет.

Правовые последствия отсутствия контролируемого лица в законодательстве не прописаны. И это, вероятно, от того, что жестких правовых последствий профилактический визит или невозможность его проведения не имеют:

- предписания об устранении нарушений обязательных требований не выдаются;
- разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носят рекомендательный характер.

Вместе с тем согласно части 9 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ в случае, если при проведении профилактического визита установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен, инспектор незамедлительно направляет информацию об этом уполномоченному должностному лицу контрольного органа для принятия решения о проведении контрольных мероприятий.

Полагаем, что можно формировать такую правоприменительную практику:

Должностное лицо контрольного органа, которое должно было провести профилактический визит, но не провело его из-за отсутствия контролируемого лица вносит инициативу по подготовке задания на проведение контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом.

7.1. Особенности порядка уведомления контролируемых лиц

НЕТ обязательного представления контролируемым лицом контрольному органу адреса электронной почты!!!

Начнем с переходных положений Федерального закона № 248-ФЗ:

Статья 98 Федерального закона № 248-ФЗ:

9. До 31 декабря 2023 года информирование контролируемого лица о совершаемых должностными лицами контрольного органа действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений контролируемому лицу контрольным органом в соответствии со статьей 21 Федерального закона № 248-ФЗ **могут осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица**. Контрольный орган в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляет контролируемому лицу указанные документы и (или) сведения.

9.1. До 31 декабря 2023 года указанные в части 9 статьи 98 Федерального закона № 248-ФЗ документы и сведения могут составляться и подписываться на бумажном носителе (в том числе акты контрольных мероприятий, предписания), если Правительством Российской Федерации или положением о виде государственного контроля (надзора) не установлено иное.

10. До 31 декабря 2023 года положением о виде муниципального контроля могут предусматриваться подготовка органами муниципального контроля в ходе осуществления муниципального контроля документов, информирование контролируемых лиц о совершаемых должностными лицами органов муниципального контроля действиях и принимаемых решениях, обмен документами и сведениями с контролируемыми лицами на бумажном носителе.

7.2. Особенности порядка уведомления контролируемых лиц

С 1 января 2024 года (если воспользовались возможностью, предусмотренной частью 10 статьи 98 Федерального закона № 248-ФЗ):

Части 4 и 5 статьи 21 Федерального закона № 248-ФЗ:

Информирование контролируемых лиц о совершаемых должностными лицами контрольного органа действиях и принимаемых решениях осуществляется путем размещения сведений об указанных действиях и решениях в едином реестре контрольных мероприятий, а также доведения их до контролируемых лиц **в электронной форме**, в том числе **через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) и (или) через региональный портал государственных и муниципальных услуг.**

Контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом в случае, если:

- 1) сведения предоставлены контролируемому лицу указанным выше способом, в том числе направлены ему электронной почтой по адресу, сведения о котором представлены контрольному органу контролируемым лицом и внесены в информационные ресурсы, информационные системы при осуществлении муниципального контроля или оказании государственных и муниципальных услуг, за исключением случаев, установленных частью 9 статьи 21 Федерального закона № 210-ФЗ;
- 2) сведения были направлены в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, через единый портал государственных и муниципальных услуг или через региональный портал государственных и муниципальных услуг в адрес контролируемых лиц, завершивших прохождение процедуры регистрации в единой системе идентификации и аутентификации, с подтверждением факта доставки таких сведений.

Ч. 9 ст. 21 Федерального закона № 248-ФЗ:

Гражданин, не осуществляющий предпринимательской деятельности, являющийся контролируемым лицом, информируется о совершаемых должностными лицами контрольного органа и иными уполномоченными лицами действиях и принимаемых решениях **путем направления ему документов на бумажном носителе в случае направления им в адрес контрольного органа уведомления о необходимости получения документов на бумажном носителе либо отсутствия у контрольного органа сведений об адресе электронной почты контролируемого лица и возможности направить ему документы в электронном виде через единый портал государственных и муниципальных услуг (в случае, если лицо не имеет учетной записи в единой системе идентификации и аутентификации либо если оно не завершило прохождение процедуры регистрации в единой системе идентификации и аутентификации).**

7.3. Особенности порядка уведомления контролируемых лиц

Для целей информирования контролируемого лица контрольным органом может использоваться адрес электронной почты, сведения о котором были представлены при государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя (статья 21 Федерального закона № 248-ФЗ)

Статья 5 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»:

(изменения в части адресов электронной почты внесены **в 2014 году**)

1. В едином государственном реестре юридических лиц содержатся следующие сведения о юридическом лице:
 - в.1) **адрес электронной почты юридического лица** (при указании таких сведений в заявлении о государственной регистрации);
2. В едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей содержатся следующие сведения об индивидуальном предпринимателе:
 - д.1) **адрес электронной почты индивидуального предпринимателя** (при указании таких сведений в заявлении о государственной регистрации);

8. Проблема выдачи акта проверяемому лицу на месте и в день проведения проверки

Статья 88 Федерального закона № 248-ФЗ:

Контролируемое лицо **знакомится с содержанием акта на месте проведения контрольного мероприятия**, за исключением следующих случаев:

- 1) проводилась документарная проверка;
- 2) проводилось контрольное мероприятие без взаимодействия с контролируемым лицом;
- 3) **составление акта по результатам контрольного мероприятия на месте его проведения невозможно** по причине совершения контрольных действий:

- отбор проб (образцов) (в соответствии со статьей 81 Федерального закона № 248-ФЗ **изъятие (выборка) проб (образцов) воды, почвы, воздуха, сточных и (или) дренажных вод, выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления, продукции (товаров), иных предметов и материалов на испытания и (или) экспертизу в контрольный орган и (или) экспертную организацию** в целях проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований);

- испытание (в соответствии со статьей 83 Федерального закона № 248-ФЗ **контрольное действие, совершаемое инспектором или специалистом по месту нахождения контрольного органа с использованием специального оборудования и (или) технических приборов**, предусмотренных частью 2 статьи 82 Федерального закона № 248-ФЗ, **для исследования проб (образцов) воды, почвы, воздуха, сточных и (или) дренажных вод, выбросов, сбросов загрязняющих веществ, отходов производства и потребления, продукции (товаров), иных предметов и материалов**);

- экспертиза.

В перечисленных случаях контрольный орган направляет акт контролируемому лицу.

Как вариант, необходимо включить в часть 2 статьи 88 Федерального закона № 248-ФЗ еще одно исключение для завершения подготовки акта контрольного мероприятия по месту нахождения контрольного органа – проведение инструментального обследования (в соответствии со статьей 82 Федерального закона № 248-ФЗ это контрольное действие, совершаемое инспектором или специалистом по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица **с использованием специального оборудования и (или) технических приборов для определения фактических значений, показателей, действий (событий), имеющих значение для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований**).

9. Другие вопросы

9.1. Отдельные особенности управления рисками

- ✓ Установление единообразных (однозначных) критериев отнесения к категориям рисков НЕВОЗМОЖНО (СМО Ростовской области)
- ✓ При отказе от системы оценки и управления рисками **органы контроля всё равно должны разрабатывать и использовать индикаторы риска** при проведении внеплановых проверок, а равно разрабатывать программу профилактики рисков (СМО ХМАО)
Согласно части 9 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения **о проведении и выборе вида внепланового контрольного мероприятия** контрольный орган определяет индикаторы риска нарушения обязательных требований.
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** и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

9.2. Отдельные примеры индикаторов риска

Примеры индикаторов риска для муниципального земельного контроля:

- 1) превышение площади используемого земельного участка над площадью земельного участка, сведения о которой содержатся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН);
- 2) отсутствие в ЕГРН сведений о правах на используемый земельный участок;
- 3) несоответствие фактического использования земельного участка установленному его целевому назначению;
- 4) отсутствие объектов капитального строительства, ведения строительных работ, связанных с возведением объектов капитального строительства на земельном участке, предназначенном для жилищного или иного строительства.

Примеры индикаторов риска для муниципального контроля в сфере благоустройства:

- 1) наличие мусора на прилегающей территории или на иных территориях общего пользования;
- 2) наличие на прилегающей территории карантинных, ядовитых и сорных растений;
- 3) наличие самовольно нанесенных надписей или рисунков на фасадах зданий;
- 4) наличие ограждений, препятствующих свободному доступу маломобильных групп населения к объектам образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания населения;
- 5) размещение транспортных средств на газоне или иной озеленённой или рекреационной территории;
- 6) выпас сельскохозяйственных животных и птиц на территориях общего пользования.

9.3. Пролонгация предписаний в период моратория

Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 предусмотрено продление ранее выданного предписания на 90 суток, по истечении которых, при наличии ходатайства, срок исполнения предписания может быть продлен еще на 90 суток.

Как должно быть оформлено документально продление срока исполнения предписания?

Постановление № 336:

8. Срок исполнения предписаний, выданных в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ до дня вступления в силу постановления № 336 и действующих на день вступления в силу постановления № 336, продлевается автоматически на 90 календарных дней со дня истечения срока его исполнения без ходатайства (заявления) контролируемого лица.

Контролируемое лицо вправе направить ходатайство (заявление) о дополнительном продлении срока исполнения предписания в контрольный орган не позднее предпоследнего дня 90-дневного срока продления, которое рассматривается в течение 5 рабочих дней со дня его регистрации.

Очевидно, должно быть принято решение контрольного органа о продлении срока исполнения предписания, о чем должно быть проинформировано контролируемое лицо.

См. ч. 2 ст. 92 Федерального закона № 248-ФЗ:

2. Уполномоченное должностное лицо контрольного органа по ходатайству контролируемого лица, по представлению инспектора или по решению органа, уполномоченного на рассмотрение жалоб на решения, действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, **вправе внести изменения в решение в сторону улучшения положения контролируемого лица.**

Как фиксировать неисполнение предписания с целью обращения в суд в отсутствие возможности проведения контрольного мероприятия с взаимодействием?

Если отсутствуют «особые условия» для проведения внепланового мероприятия с взаимодействием (то есть отсутствуют факты нарушений, влекущих непосредственную угрозу причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ущерба обороне страны и безопасности государства), **то можно провести контрольное мероприятие без взаимодействия и составить акт такого мероприятия.**

По части подготовки акта контрольного мероприятия постановление № 336 не устанавливает исключений.

При этом в отношении контролируемого лица может быть объявлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Что делать в 2022 году по истечении 180 суток продления предписания?

Постановление № 336 и письмо Минэкономразвития России от 24 марта 2022 г. № Д24и-8436.

Если имеются «особые условия» для проведения внепланового мероприятия с взаимодействием, то проводится такое мероприятие.

Если «особые условия» отсутствуют, то в 2022 году внеплановая проверка не проводится в любом случае (независимо от того, исполнено предписание или не исполнено).

Если информации об исполнении такого предписания у контрольного органа не достаточно, то может быть проведено контрольное мероприятие без взаимодействия.

При установлении неисполнения предписания (или при отсутствии достоверных сведений об исполнении или неисполнении предписания) может быть выдано предостережение.

9.4. Отдельные аспекты муниципального контроля

✓ Если не применяется система управления рисками, **внеплановая документарная проверка проводится после согласования с органами прокуратуры** (это - общее правило)

В рассматриваемой ситуации действует правило части 3 статьи 66 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которой при неприменении системы управления рисками **все** внеплановые контрольные мероприятия могут проводиться только после согласования с органами прокуратуры.

✓ Если нет градации объектов контроля по рискам (все объекты контроля отнесены к низкому риску), значит **не соблюдены требования к применению системы управления рисками** (статья 23 Федерального закона № 248-ФЗ) и **план контрольных мероприятий не составляется** (СМО Курской области)

✓ Проверочные листы

Часть 1 статьи 53 Федерального закона № 248-ФЗ:

В целях снижения рисков причинения вреда (ущерба) на объектах контроля и оптимизации проведения контрольных (надзорных) мероприятий **контрольные (надзорные) органы формируют и утверждают проверочные листы** (списки контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований).

См. пункт 10 утвержденных постановлением Правительства РФ от 27 октября 2021 г. № 1844 требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов:

10. Проверочные листы подлежат обязательному применению при осуществлении следующих **плановых контрольных (надзорных) мероприятий**: рейдовый осмотр и выездная проверка.

П. 4 ч. 3 ст. 46 Федерального закона № 248-ФЗ:

Проверочные листы могут использоваться для самообследования

Проверочные листы необходимо утверждать в случае, если **применяется система управления рисками и (или) к разновидностям применяемых профилактических мероприятий в соответствии с положением о виде контроля отнесено самообследование**

9.5. Отдельные аспекты муниципального контроля

✓ **Обязательные требования** – ключ к отграничению контроля, осуществляемого в рамках договорных или иных гражданских отношений, от контроля, осуществляемого в рамках публичных отношений (СМО Ростовской области)

Муниципальный контроль - деятельность направленная на предупреждение, выявление и пресечение **нарушений обязательных требований**, осуществляемая посредством:
профилактики **нарушений обязательных требований**,
оценки соблюдения обязательных требований, выявления их нарушений,
принятия мер **по пресечению выявленных нарушений обязательных требований** (статья 1 Федерального закона № 247-ФЗ).

Обязательные требования - **содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в т.ч. в рамках муниципального контроля** (часть 1 статьи 1 Федерального закона № 247-ФЗ).

✓ Правила формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований утверждены постановлением Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 (см. часть 3 статьи 10 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»). В статье 10 Федерального закона № 247-ФЗ регламентируется установление обязательных требований исключительно нормативными актами Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или федеральной организации («Росатом», «Роскосмос»). **На обязательные требования, устанавливаемые муниципальными нормативными актами, постановление Правительства РФ от 06.02.2021 № 128 о формировании Единого реестра обязательных требований не распространяется** (Администрация городского округа город Воронеж)

9.6. Привлечение экспертов и экспертных организаций к муниципальному контролю

Статья 84 Федерального закона № 248-ФЗ:

Под экспертизой понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в проведении исследований по вопросам, разрешение которых требует **специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства или ремесла** и которые поставлены перед экспертом или экспертной организацией **в целях оценки соблюдения** контролируемым лицом **обязательных требований**.

Обязанность отбора, удостоверения и представления на экспертизу образцов лежит на контрольном (надзорном) органе, если иное не установлено положением о виде контроля.

Должен быть порядок аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях муниципального контроля (см. пункт 4 утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2020 № 2328 Правил аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля).

Пункт 4 Правил аттестации:

Контрольным органом, в том числе устанавливаются:

- **критерии аттестации, которые могут содержать требования к образованию, стажу работы, наличию знаний и навыков в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, в том числе к наличию специальных профессиональных навыков, знаний нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере, сроки проведения проверки соответствия заявителя критериям аттестации, а также порядок и сроки проведения квалификационного экзамена в рамках предельных сроков, установленных в соответствии с Правилами;**
- **случаи аттестации без проведения квалификационного экзамена** (при необходимости).

Пример регулирования:

Аттестация проводится без проведения квалификационного экзамена на основе подтверждения заявителем:

- 1) высшего образования в области экспертизы;
- 2) стажа работы в области экспертизы не менее 3 лет;
- 3) аттестации эксперта по соответствующей области (виду) экспертизы федеральным органом государственной власти и (или) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

9.7. Порядок применения фотосъемки, аудио и видеозаписи и иных способов фиксации доказательств при осуществлении муниципального контроля

Часть 6 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ:

В случаях, установленных положением о виде контроля, для фиксации инспектором и лицами, привлекаемыми к совершению контрольных действий, доказательств нарушений обязательных требований могут использоваться фотосъемка, аудио- и видеозапись, иные способы фиксации доказательств. Порядок фотосъемки, аудио- и видеозаписи, иных способов фиксации доказательств устанавливается положением о виде контроля.

Вариант регулирования на примере муниципального земельного контроля:

Во всех случаях проведения контрольных мероприятий для фиксации должностными лицами, уполномоченными осуществлять муниципальный контроль, и лицами, привлекаемыми к совершению контрольных действий, доказательств соблюдения (нарушения) обязательных требований могут использоваться фотосъемка, аудио- и видеозапись.

Фиксация нарушений обязательных требований при помощи фотосъемки проводится не менее чем двумя снимками.

Точки и направления фотографирования обозначаются на схеме объекта земельных отношений, в отношении которого проводится контрольное мероприятие.

Фотографирование и видеозапись, используемые для фиксации доказательств соблюдения (нарушения) обязательных требований при проведении контрольных мероприятий, должны проводиться в условиях достаточной освещенности.

Аудио- и видеозапись осуществляются в ходе проведения контрольного мероприятия непрерывно, с уведомлением в начале и конце записи о дате, месте, времени начала и окончания осуществления записи. В ходе записи подробно фиксируются и указываются место и характер выявленного нарушения обязательных требований.

Информация о проведении фотосъемки, аудио- и видеозаписи и использованных для этих целей технических средствах отражается в акте, составляемом по результатам контрольного мероприятия, и протоколе, составляемом по результатам контрольного действия, проводимого в рамках контрольного мероприятия.

9.8. Инспекционный визит

Инспекционный визит – **контрольное мероприятие, проводимое путем взаимодействия с конкретным контролируемым лицом** и (или) владельцем (пользователем) производственного объекта.

Инспекционный визит проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица либо объекта контроля.

В ходе инспекционного визита могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- 1) **осмотр**;
- 2) опрос;
- 3) получение письменных объяснений;
- 4) инструментальное обследование;
- 5) истребование документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в месте нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица либо объекта контроля.

Часть 1 статьи 11 Федерального закона № 248-ФЗ:

Необоснованное увеличение срока осуществления муниципального контроля – злоупотребление.

Часть 2 статьи 14 Федерального закона № 248-ФЗ:

Срок проведения контрольного мероприятия может быть продлен только в случаях и пределах, установленных федеральным законом.

9.9. Инспекционный визит

Инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица и собственника производственного объекта (часть 4 статьи 70 Федерального закона № 248-ФЗ)

НО!

В соответствии с частью 7 статьи 31 Федерального закона № 248-ФЗ:

При проведении контрольных мероприятий и совершении контрольных действий, которые в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ **должны проводиться в присутствии контролируемого лица либо его представителя, присутствие контролируемого лица либо его представителя обязательно, за исключением проведения контрольных мероприятий, совершения контрольных действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом.**

В случаях отсутствия контролируемого лица либо его представителя, предоставления контролируемым лицом информации контрольному органу о невозможности присутствия при проведении контрольного мероприятия контрольные мероприятия проводятся, **контрольные действия совершаются**, если оценка соблюдения обязательных требований при проведении контрольного мероприятия может быть проведена без присутствия контролируемого лица, **а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного мероприятия.**

Части 10 и 11 статьи 65 Федерального закона № 248-ФЗ:

В случае, **если проведение контрольного 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 мероприятия, **инспектор составляет акт о невозможности проведения контрольного мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, с указанием причин и информирует контролируемое лицо о невозможности проведения контрольного мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом.**

В этом случае инспектор **вправе совершить контрольные действия в рамках указанного контрольного мероприятия в любое время до завершения проведения контрольного мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом.**

В указанном случае уполномоченное должностное лицо контрольного органа вправе принять решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования с органами прокуратуры.

9.10. Перенос контрольного мероприятия с взаимодействием по уважительным причинам

Часть 8 статьи 31 Федерального закона № 248-ФЗ:

Положением о виде контроля устанавливаются случаи, при наступлении которых индивидуальный предприниматель, гражданин, являющиеся контролируруемыми лицами, вправе представить в контрольный орган информацию о невозможности присутствия при проведении контрольного мероприятия, в связи с чем проведение контрольного мероприятия переносится контрольным органом на срок, необходимый для устранения обстоятельств, послуживших поводом для данного обращения индивидуального предпринимателя, гражданина в контрольный орган.

Пример регулирования:

К случаю, при наступлении которого индивидуальный предприниматель, гражданин, являющиеся контролируруемыми лицами, вправе представить в администрацию информацию о невозможности присутствия при проведении контрольного мероприятия, в связи с чем проведение контрольного мероприятия переносится администрацией **на срок, необходимый для устранения обстоятельств, послуживших поводом для данного обращения индивидуального предпринимателя, гражданина в администрацию (но не более чем на 20 дней)**, относится соблюдение одновременно следующих условий:

- 1) отсутствие признаков явной непосредственной угрозы причинения или фактического причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (в случаях проведения плановых контрольных мероприятий);
- 2) имеются уважительные причины для отсутствия контролируемого лица (болезнь контролируемого лица, его командировка и т.п.) при проведении контрольного мероприятия.

9.11. Инструментальное обследование

В случаях проведения инструментального обследования для фиксации должностными лицами, уполномоченными осуществлять муниципальный земельный контроль, и лицами, привлекаемыми к совершению контрольных действий, доказательств соблюдения (нарушения) обязательных требований могут использоваться **геодезические и картометрические измерения**.

Информация о проведении геодезических и картометрических измерений и использованных для этих целей технических средствах отражается в акте, составляемом по результатам контрольного мероприятия, и протоколе, составляемом по результатам контрольного действия, проводимого в рамках контрольного мероприятия.

В соответствии с частью 4 статьи 82 Федерального закона № 248-ФЗ должен быть составлен протокол инструментального обследования, в котором в обязательном порядке указываются:

- инспектор или специалист, имеющий **допуск к работе на специальном оборудовании, использованию технических приборов**;
- предмет обследования;
- используемое специальное оборудование и (или) технические приборы;
- методики инструментального обследования;
- результат инструментального обследования;
- нормируемое значение показателей, подлежащих контролю при проведении инструментального обследования, и выводы о соответствии этих показателей установленным нормам.

9.12. Оформление результатов выездного обследования

Часть 3 статьи 75 Федерального закона № 248-ФЗ:

В ходе выездного обследования на общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) производственных объектах могут осуществляться:

- 1) **осмотр**;
- 2) отбор проб (образцов);
- 3) инструментальное обследование (с применением видеозаписи);
- 4) испытание;
- 5) экспертиза.

По результатам осмотра нужно составлять протокол осмотра (часть 3 статьи 76 Федерального закона № 248-ФЗ)

См. также часть 2 статьи 75 Федерального закона № 248-ФЗ:

Выездное обследование может проводиться по месту нахождения (осуществления деятельности) организации, месту осуществления деятельности гражданина, месту нахождения объекта контроля, **при этом не допускается взаимодействие с контролируемым лицом.**

Часть 2 статьи 76 Федерального закона № 248-ФЗ:

Осмотр осуществляется инспектором в присутствии контролируемого лица или его представителя и (или) с применением видеозаписи.

Составление актов выездного обследования по его итогам допустимо по следующим причинам.

По смыслу части 2 статьи 88 Федерального закона № 248-ФЗ, составление акта контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом, по меньшей мере, **допустимо, а при более жестком толковании данной нормы – обязательно!** Ведь в этом случае действуют исключения из правила по составлению акта на месте проведения контрольного мероприятия.

Так, согласно части 2 статьи 88 Федерального закона № 248-ФЗ в случае проведения **контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом контрольный орган направляет акт контролируемому лицу** в порядке, установленном статьей 21 Федерального закона № 248-ФЗ.

9.13. Нужна ли отмена предписаний в определенных случаях?

(например, в случае, когда государственный орган отказал в возбуждении дела об административном правонарушении)

Сам по себе отказ уполномоченных органов в возбуждении административного производства еще не свидетельствует об отсутствии нарушений обязательных требований.

Например, согласно, части 1 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии в том числе следующих обстоятельств:

- истечение срока давности привлечения к административной ответственности;
- предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности.

В этих случаях административной ответственности нет, но выданные предписания, как самостоятельные решения контрольных органов, всё равно нужно исполнять.

Но в то же время следует учитывать, что согласно пункту 4 части 1 статьи 94 Федерального закона № 248-ФЗ должностным лицом контрольного органа, вынесшим решение, может быть рассмотрен вопрос о прекращении исполнения решения (предписание отнесено к разновидностям решений частью 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ). Такой вопрос рассматривается должностным лицом контрольного органа, вынесшим решение, **по ходатайству контролируемого лица или по представлению инспектора** в течение десяти дней со дня поступления в контрольный орган ходатайства или направления представления.

В отдельных случаях отмена предписания (прекращение исполнения решения) просто необходима. Например, в случае смерти физического лица, в отношении которого было выдано предписание (такое же основание имеется и для прекращения производства по делу об административном правонарушении).

Необходимо ли включать специальные нормы об отмене предписания в положение о виде контроля?

Сомневаюсь, что это необходимо. Полагаю, что достаточно регулирования в Федеральном законе № 248-ФЗ.

9.14. Рекомендации по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда

Рекомендации – документ, названный рекомендациями или указывающий в своем содержании на то, что он является рекомендациями, направляемыми в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ.

Полагаем, нет необходимости определять форму таких рекомендаций. Федеральные надзорные органы формы таких документов не утверждают.

Срок исполнения рекомендаций не следует указывать, так как срок является элементом предписывания сделать что-либо к определенной дате.

Отличия рекомендаций от предостережений:

- 1) рекомендации выдаются по смыслу части 1 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ **по результатам контрольных мероприятий**, а предостережения могут быть выданы без их проведения **при наличии у контрольного органа сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований** и (или) **в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям**;
- 2) **объявление предостережения должно быть предусмотрено положением о виде муниципального контроля** в качестве разновидности применяемого профилактического мероприятия, для рекомендаций же возможность их выдачи контрольным органом может быть положением о виде контроля не предусмотрена (часть 1 статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ – норма прямого действия);
- 3) **предмет рекомендаций шире, чем у предостережения.**

Можно ли по результатам профилактического визита выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований?

Несмотря на то, что рекомендации по соблюдению обязательных требований, относятся к результатам контрольных, а не профилактических мероприятий (статья 90 Федерального закона № 248-ФЗ), полагаем, что, если соответствующие рекомендации будут выданы по результатам профилактического визита, это не будет нарушением законодательства.

Сами по себе рекомендации, равно как и выполнение или невыполнение их в определенный срок, не имеют конкретных правовых последствий (в отличие от неисполнения предписания).

Спасибо за внимание!

Контактные данные:

Славецкий Дмитрий Валерьевич

E-mail: slavetsky_sgd@mail.ru, smo.samregion@gmail.com