

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ  
от 30 августа 2022 г. N АКПИ22-494**

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С.,

судей Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., Николаевой О.В.,

при секретаре С.,

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению А., Ш., Л. о признании частично недействующим [пункта 9](#) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля",

установил:

[постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" (далее - Постановление) введены ограничения на проведение в 2022 г. плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проверок, осуществляемых в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным [законом](#) от 31 июля 2020 г. N 248 "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" и Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее также - Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ и Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ). Нормативный правовой [акт](#) опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 10 марта 2022 г. и в Собрании законодательства Российской Федерации 14 марта 2022 г., N 11, ст. 1715.

Согласно [пункту 9](#) Постановления должностное лицо контрольного (надзорного) органа, уполномоченного на возбуждение дела об административном правонарушении, в случаях, установленных законодательством, вправе возбудить дело об административном правонарушении, если состав административного правонарушения включает в себя нарушение обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля (за исключением государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления), исключительно в случае, предусмотренном [пунктом 3 части 2 статьи 90](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ (за исключением случаев необходимости применения меры обеспечения

---

производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности).

А., Ш., Л. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим [пункта 9](#) Постановления в части, запрещающей проводить административные расследования и привлекать к административной ответственности должностных и юридических лиц в соответствии с [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также - КоАП РФ), ссылаясь на его противоречие [статьям 1.1, 1.2](#) названного кодекса, [пункту 3 части 3 статьи 1](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ. По мнению административных истцов, оспариваемый [пункт](#) нарушает их права, свободы и законные интересы, поскольку устанавливает ограничения для рассмотрения их заявлений в порядке, предусмотренном [КоАП РФ](#).

В обоснование заявленного требования административные истцы указывают, что письменными ответами Государственной жилищной инспекции Калужской области, Управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калужской и Омской областям на их обращения, касавшиеся нарушений их прав как потребителей в сфере услуг жилищно-коммунального хозяйства и почтовой связи, разъяснена невозможность проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и возбуждения дела об административном правонарушении. Решением Арбитражного суда Калужской области от 3 июня 2022 г. по делу N А23-3579/2022 на основании оспариваемого нормативного предписания отказано в удовлетворении заявления о признании незаконным определения должностного лица Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калужской области об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении по [части 1 статьи 14.4](#) и [части 1 статьи 14.8](#) КоАП РФ в отношении АО "Почта России".

Министерство экономического развития Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что [Постановление](#) принято высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное [положение](#) соответствует законодательству Российской Федерации и не нарушает прав административных истцов.

Административные истцы А., Ш., Л. и их представитель Т. в судебное заседание, о котором извещены надлежащим образом, не явились, просили рассмотреть административное дело в их отсутствие.

Представитель Правительства Российской Федерации Г. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административных истцов А., Ш., Л., возражения представителя Правительства Российской Федерации Г., проверив оспариваемое нормативное [положение](#) на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

---

Согласно [статье 5](#) Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение ([часть 1](#)). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации ([часть 2](#)).

[Пунктом 2 части 1 статьи 18](#) Федерального закона от 8 марта 2022 г. N 46-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" установлено, что Правительство Российской Федерации в 2022 г. вправе принимать решения, предусматривающие особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Федерального [закона](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ, Федерального [закона](#) от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ, в том числе в части введения моратория на проведение проверок, контрольных (надзорных) мероприятий.

Следовательно, [Постановление](#) издано высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации во исполнение полномочия, предусмотренного федеральным законом. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административными истцами.

Доводы административных истцов о противоречии [пункта 9](#) Постановления положениям [статей 1.1, 1.2](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, [пункту 3 части 3 статьи 1](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ основаны на ошибочном толковании норм права.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля регулируются Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ, которым установлены порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, права и обязанности таких органов, их должностных лиц при проведении плановых и внеплановых проверок ([части 1 и 2 статьи 1, статьи 9, 10](#)).

Федеральный [закон](#) от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, под которым понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений ([часть 1 статьи 1, часть 1 статьи 2](#)).

При этом под обязательными требованиями понимаются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной

---

экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы ([часть 1 статьи 1](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации").

[Пунктом 1](#) Постановления установлено, что в 2022 г. не проводятся плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным [законом](#) от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ и Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ, а также при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации и за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий), за исключением случаев, указанных в [пункте 2](#) Постановления.

Особенности проведения в 2022 г. внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, внеплановых проверок в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля установлены в [пункте 3](#) Постановления. Так, в 2022 г. внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, внеплановые проверки проводятся исключительно при условии согласования с органами прокуратуры, в частности: при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан; при непосредственной угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, по фактам возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

В соответствии с [пунктом 1 части 1 статьи 57](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий может быть наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров.

При этом необходимые для проведения внеплановой проверки сведения о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям контрольный (надзорный) орган получает в том числе при поступлении обращений (заявлений) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации ([пункт 1 части 1 статьи 58](#) поименованного федерального закона).

В свою очередь, [пунктом 3 части 2 статьи 90](#) названного федерального закона установлено, что в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований контролируемым лицом контрольный (надзорный) орган в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязан при выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного

---

правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Таким образом, контрольные (надзорные) мероприятия являются одной из форм деятельности федеральных органов исполнительной власти, по результатам которой могут быть выявлены (обнаружены) признаки административных правонарушений, если они связаны с нарушением обязательных требований контролируемым лицом.

Буквальное толкование оспариваемого в части [пункта 9](#) Постановления во взаимосвязи с приведенными выше положениями федерального законодательства свидетельствует о том, что он непосредственно связан именно с указанной формой деятельности федеральных органов исполнительной власти, которой, однако, не исчерпываются полномочия данных органов, предусмотренные другими федеральными законами. Оспариваемое нормативное [положение](#) распространяется только на правоотношения, возникающие в связи с осуществлением должностными лицами контрольных (надзорных) мероприятий в рамках Федеральных законов от 26 декабря 2008 г. [N 294-ФЗ](#) и от 31 июля 2020 г. [N 248-ФЗ](#), в том числе касающихся рассмотрения соответствующих обращений (заявлений) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в этой сфере.

Вместе с тем при поступлении обращения гражданина или объединения граждан уполномоченное должностное лицо обязано с учетом характера и содержания обращения определить в пределах своих полномочий, в каком порядке оно подлежит рассмотрению, принимая во внимание тот факт, что наряду с общим порядком рассмотрения обращений граждан, предусмотренным Федеральным [законом](#) от 2 мая 2006 г. [N 59-ФЗ](#) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", федеральными конституционными законами или иными федеральными законами может устанавливаться особый порядок рассмотрения отдельных видов обращений граждан и их объединений ([часть 2 статьи 1](#)).

Так, согласно [статье 28.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, за исключением правонарушений, предусмотренных [частью 2 статьи 5.27](#) и [статьей 14.52](#) этого кодекса, являются поводами к возбуждению дела об административном правонарушении ([пункт 3 части 1](#)), подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях ([часть 2](#)) и которые при наличии достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, могут возбудить дело об административном правонарушении, за исключением случаев, предусмотренных [частью 3.1](#) названной статьи ([часть 3](#) в редакции Федерального закона от 14 июля 2022 г. [N 290-ФЗ](#)).

В силу [части 3.1 статьи 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](#) этой статьи 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](#) указанной статьи и [статьей 28.6](#) КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено до оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проверки, контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда в случае необходимости применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных [статьями 27.10, 27.14 и 27.16](#) КоАП РФ. Обо всех случаях возбуждения дел об административных правонарушениях до оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проверки, контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда должностное лицо, составившее протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, уведомляет прокурора в течение двадцати четырех часов ([часть 3.2 статьи 28.1](#) КоАП РФ).

Положения [частей 3.1 и 3.2](#) данной статьи распространяются на случаи возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируется Федеральным [законом](#) от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ или Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ ([примечание](#) к статье 28.1 КоАП РФ).

Следовательно, дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не может быть возбуждено без проведения контрольного (надзорного) мероприятия, проверки и оформления акта по результатам такого мероприятия со взаимодействием с контролируемым лицом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в [постановлении](#) от 30 марта 2021 г. N 9-П, проверка содержащихся в обращении физического или юридического лица данных, указывающих на событие административного правонарушения, в целях установления наличия или отсутствия оснований для возбуждения дела об административном правонарушении может осуществляться путем проведения мероприятий по контролю, предусмотренных Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ или иными нормативными актами, при наличии закрепленных в них оснований для контрольных мероприятий. Вместе с тем проведение контрольных мероприятий не меняет порядка рассмотрения обращений, предусмотренного [Кодексом](#) Российской Федерации об административных правонарушениях, предполагая в итоге принятие должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, процессуального решения о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в его возбуждении.

Введение Правительством Российской Федерации ограничений для возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля не отменяет предусмотренные [КоАП](#) РФ процессуальные механизмы получения доказательств по делу и производства по нему, включая возможность проведения административного расследования, которое согласно [подпункту "а" пункта 3](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах,

---

возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий уполномоченных лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Комплекс контрольных (надзорных) мероприятий и действий, осуществляемых в соответствии с [главами 13, 14](#) Федерального закона от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не подменяет собой порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренный [КоАП РФ](#).

Оспариваемое [положение](#) Постановления направлено на регулирование полномочий должностных лиц контрольного (надзорного) органа по возбуждению дел об административных правонарушениях. При этом указанное нормативное [положение](#) связывает осуществление данных полномочий с необходимостью оценки нарушений обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

С учетом того, что [пункт 9](#) Постановления в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административных истцов, в соответствии с [пунктом 2 части 2 статьи 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь [статьями 175 - 180, 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления А., Ш., Л. о признании частично недействующим [пункта 9](#) постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" отказать.

Решение может быть [обжаловано](#) в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации  
В.С.КИРИЛЛОВ

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
О.Н.НЕФЕДОВ  
О.В.НИКОЛАЕВА