

УДК 342.95

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-3-356-361

К ВОПРОСУ ОБ ОСПАРИВАНИИ В СУДЕ РАСПОРЯЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ОРГАНА О ПРОВЕДЕНИИ ПРОВЕРКИ, АКТА ПРОВЕРКИ И ПРЕДПИСАНИЯ ОБ УСТРАНЕНИИ ВЫЯВЛЕННЫХ НАРУШЕНИЙ

ШАТОХИН Артем Юрьевич*

✉ shatohinartem@rambler.ru

Ул. Интернациональная, 41, Омск, 644043, Россия

***Аннотация.** В статье исследуется вопрос возможности обжалования решений, которые принимаются должностными лицами органов федерального государственного пожарного надзора при проведении проверок зданий и сооружений, правообладателями которых являются организации и граждане. Обосновывается, что в качестве одного из обязательных условий обжалования таких решений является нарушение ими прав, законных интересов граждан или организаций. Судебный контроль за законностью правоприменительной деятельности органов государственного пожарного надзора должен осуществляться в целях обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов физических лиц и организаций. Делается вывод, что факт издания распоряжения о проведении проверки, акта проверки не может нарушить права, законные интересы граждан или организаций, таким образом, они не могут быть самостоятельным предметом судебного контроля в рамках рассмотрения дел, связанных с оспариванием результатов проверок, обжаловать возможно предписание об устранении нарушений требований пожарной безопасности.*

***Ключевые слова:** федеральный государственный пожарный надзор, возможность обжалования, судебный контроль, распоряжение о проведении проверки, акт проверки, предписание об устранении нарушений.*

The Judicial Challenging of an Order of the Administrative Body as a Result of Inspection, Checking Act, Order of the Administrative Body on the Elimination of Violations

Shatokhin Artem Yu.**

✉ shatohinartem@rambler.ru

41 Internatsionalnaya st., Omsk, 644043, Russia

***Abstract.** The article examines the issue of appealing decisions that are made by officials of the federal state fire supervision during inspections of buildings and structures, the legal owners of which are organizations and citizens. It is substantiated that as one of the mandatory conditions for appealing against such decisions is the violation of their rights, legitimate interests of citizens or organizations, judicial control over the legality of law enforcement activities of state fire supervision authorities should be carried out in order to ensure protection and restoration of violated rights and legitimate interests of individuals and organizations. It is concluded that the fact of issuing an order to conduct an audit, an act of verification can not violate the rights, legitimate interests of citizens or organizations, so they cannot be an independent subject of judicial control in the course of examining cases related to challenging the results of inspections, violations of fire safety requirements.*

***Keywords:** federal state fire supervision, the possibility of appeal, judicial control, the order of the administrative body on the inspection, checking act, order of the administrative body on the elimination of violations.*

* Старший инженер отдела государственного пожарного надзора и профилактической работы управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Омской области.

** Senior Engineer of the Department of State Fire Control and Preventive Work of the Directorate of Supervisory Activities and Preventive Work of the Main Directorate of the Ministry of Emergency Situations of Russia in the Omsk Region.

Федеральный государственный пожарный надзор, являясь одним из видов административного надзора, т. е. особой формой осуществления исполнительной власти, связанной с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно не подчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, юридических лиц и граждан [6, с. 30], относится к одному из немногих надзоров, где проверке подлежат практически все здания и сооружения, правообладателями которых являются организации и граждане¹ (далее – объекты защиты).

Таким образом, необходимость обжалования решений, которые принимаются должностными лицами органов федерального государственного пожарного надзора (далее – органы ГПН) при проведении проверок объектов защиты, возникает довольно часто.

Любые проверки органов ГПН – как плановые, так и внеплановые – проводятся на основании распоряжения о проведении проверки. По результатам проверки составляется акт проверки, и в случае выявления нарушений требований пожарной безопасности выносится предписание об устранении таких нарушений [4, с. 215].

Таким образом, в случае несогласия субъекта проверки с их результатами перед ним встает вопрос, какие же решения возможно обжаловать в судебном порядке. Так, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) суды рассматривают административные дела об оспаривании решений органов государственной власти, должностных лиц. Обязательным условием рассмотрения дела является то, что такое административное дело должно быть связано с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

Согласно ч. 1 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных

лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, создает иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Вопросы подведомственности мы в этой статье рассматривать не будем (хотя они, безусловно, не менее интересные), но обратим внимание, что и КАС РФ, и АПК РФ в качестве одного из обязательных условий обжалования решений, ненормативных правовых актов выделяют следующее: они должны нарушать права, законные интересы граждан или организаций, т. е. судебный контроль за законностью правоприменительной деятельности органов ГПН должен осуществляться в целях обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов физических лиц и организаций [7, с. 312–313]. Аналогичного мнения придерживаются авторы учебной литературы [1, с. 541; 2, с. 767]

Возможность обжалования предписаний об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности в целом не вызывает сомнений у правоприменителя, вместе с тем обжалование распоряжений о проведении проверок и актов проверок вызывает некоторую сложность, и связана она в первую очередь с определением возможности обжалования их в судебном порядке.

Однозначного ответа в судебной практике и научной литературе мы не найдем. Так, С. М. Зырянов считает, что наравне с предписаниями об устранении выявленных нарушений обязательных требований предприниматели чаще всего обжалуют именно акты проверок [3, с. 155]. По мнению ряда судей арбитражных судов, поскольку распоряжение о проведении проверки обладает признаками ненормативного правового акта, оно может быть оспорено юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в отношении которых это мероприятие проводилось или проводится, в арбитражный суд в порядке, предусмотренном гл. 24 АПК РФ. Акт проверки, составленный в результате проверки, не обладает признаками ненормативного

¹ О федеральном государственном пожарном надзоре : постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290 (ред. от 29 июня 2017 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правового акта и не может быть оспорен в арбитражном суде в порядке, предусмотренном гл. 24 АПК РФ. Производство по делу, возбужденному судом по заявлению об оспаривании названного акта, подлежит прекращению на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ².

Аналогичного мнения в части обжалования акта проверки придерживаются большинство арбитражных судов и прекращают производство на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ (постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2016 г. № 02АП-8320/16³, Арбитражного суда Уральского округа от 21 апреля 2016 г. № Ф09-2754/16⁴, Арбитражного суда Поволжского округа от 19 марта 2015 г. № Ф06-21164/13⁵, Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 июня 2015 г. № 18АП-5517/15⁶, Арбитражного суда Московского округа от 6 августа 2014 г. № Ф05-7827/14⁷, Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 1 апреля 2014 г. № Ф04-2569/14⁸, определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 мая 2014 г. № ВАС-5904/14⁹).

Вместе с тем прекращение дела об оспаривании именно акта проверки реализуется только в арбитражных судах. Напротив, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают подобные заявления в порядке КАС РФ (определения Судебной коллегии по административным делам Омского областного суда от 6 июля 2016 г. по делу № 33а-6551/2016¹⁰, Судебной

коллегии по административным делам Брянского областного суда от 14 января 2016 г. по делу № 33а-238/2016¹¹).

Подобные ситуации складываются и в отношении распоряжений о проведении проверок. Так, в одном случае суд принимает решение о невозможности самостоятельного обжалования распоряжения, поскольку само по себе оно не влечет правовых последствий, и прекращении производства по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ (решение Арбитражного суда г. Москвы от 23 мая 2012 г. № А40-32643/12¹²), а в другом рассматривает дело и принимает решение по существу заявленных требований (определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2015 г. № 302-КГ15-2347¹³).

Итак, для того чтобы определиться с возможностью обжалования распоряжения о проведении проверки и акта проверки в судебном порядке, следует определиться с ответом на вопрос: может ли административный орган путем издания распоряжения о проведении проверки и акта проверки нарушить права, законные интересы граждан или организаций, для чего необходимо понять правовую природу указанных документов.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁴ (далее – Федеральный закон) по ре-

² О практике применения законодательства об административных правонарушениях : рекомендации Науч.-консультатив. совета при Федер. арбитраж. суде Волго-Вят. окр., выработ. по итогам заседания совета 9 окт. 2008 г. в г. Владимире. URL: <http://www.alppp.ru/court/fas-volgo-vjatskogo-okruga/10-2008/federalnyj-arbitrazhnyj-sud-volgo-vjatskogo-okruga.pdf>

³ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1031f074-6dac-4ea8-b659-14f1b637e6cc/0a68d755-4f54-403b-aed2-067091898aa3/A82-13851-2015_20161219_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf

⁴ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/90537326-97c8-441c-8e0a-784b7a0c33c0/808e1dbf-0cf3-4e2f-adc2-6c61feb54f73/A76-17424-2015_20160421_Reshenija_i_postanovlenija.pdf

⁵ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c2798768-6ccf-4e06-92cc-03a18ffd8962/d9c940bf-7601-4cd1-bb0e-919ad35a317d/A55-14080-2014_20150319_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf

⁶ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c188df5c-b213-4faa-a728-8574aa9931d7/b52d6651-4b2e-4190-ba21-0876f7730182/A07-1004-2015_20150610_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf

⁷ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/0847f3b5-e434-4a60-8dcd-403a6d37fca5/872b777d-c62e-44ff-bf1c-71548ac472e3/A41-43638-2013_20140806_Reshenija_i_postanovlenija.pdf

⁸ URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/12616021-4c0f-480c-a3db-1ef88e2fc863/e2b2fba0-b9aa-49dd-bafc-723ffee4faeb/A46-6796-2013_20140401_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf

⁹ Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : определение Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 23 мая 2014 г. № ВАС-5904/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: https://oblsud--oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2938176&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=2268395

¹¹ URL: https://oblsud--brj.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=950832&delo_id=5&new=5&text_number=1&case_id=161873

¹² URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/d1c98c7d-2ebd-4ec2-b495-a7d402fc3b7b/b51589e5-f7ad-41a2-9356-e968213d7eb6/A40-32643-2012_20120523_Reshenija_i_postanovlenija.pdf

¹³ URL: http://vsrf.ru/stor_pdf_ec.php?id=1242540

¹⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

зультатам проверки должностными лицами органа государственного надзора составляется акт проверки. Однако, как видно из его содержания (сведения, отражаемые в акте проверки, указаны в ч. 2 ст. 16 Федерального закона), сам акт проверки носит информационный характер, не содержит властно-распорядительных предписаний или запретов и не является ненормативным правовым актом, каким-либо образом нарушающим права проверяемого лица либо налагающим на него обязанности.

В качестве контраргумента возможности обжалования акта проверки можно привести положение ч. 1 ст. 20 Федерального закона, согласно которому результаты проверки, проведенной органом государственного надзора с грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок, подлежат отмене вышестоящим органом государственного надзора или судом на основании заявления юридического лица (индивидуального предпринимателя). Вместе с тем руководитель (уполномоченный представитель) юридического лица, индивидуальный предприниматель (его уполномоченный представитель) при проведении проверки имеют право знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними [5, с. 132]. Таким образом, сам законодатель разделяет понятия «результаты проверки» и «акт проверки». Учитывая, что, в соответствии с ч. 4 ст. 16 Федерального закона, предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности является всегда приложением к акту проверки, то, вероятно, именно на возможность его обжалования как единственного результата проверки и указывает законодатель в ч. 1 ст. 20 Федерального закона.

Аналогичного мнения автор статьи придерживается и в отношении возможности обжалования в суде распоряжения о проведении проверки, подтверждением чему могут быть следующие доводы.

1. Распоряжение о проведении проверки представляет собой, по сути, поручение руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора, отданное должностному лицу надзорного органа о проведении проверки. Данным распоряжением назначается должностное лицо, проводящее проверку, им определяются конкретные цели и задачи проверки,

сроки ее проведения, даты начала и окончания проведения проверки. Следует также отметить, что ч. 2 ст. 14 Федерального закона определен исчерпывающий перечень сведений, содержащихся в распоряжении о проведении проверки, ни одно из которых не предполагает под собой возложение на проверяемое лицо каких-либо обязанностей.

2. В соответствии с требованиями ч. 3 ст. 14 Федерального закона у административного органа, проводящего проверку, отсутствует обязанность предварительного направления распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу. Кроме того, само распоряжение вообще данному лицу не вручается, непосредственно при проведении проверки вручается лишь его копия. Таким образом, законодатель подчеркивает направленность данного документа не на субъект проверки, а на должностное лицо административного органа, которому оно адресовано. Предварительное уведомление юридического лица (индивидуального предпринимателя) и вручение ему копии распоряжения о проведении проверки позволяет нам говорить о том, что оно вручается субъекту проверки для возможности контроля дальнейших действий проверяющего лица по проведению проверки, а также для информирования его об основаниях, о целях, задачах проверки, сроках ее проведения и др.

3. Распоряжение о проведении проверки не является первичным документом, с которого начинается проверка, оно всегда вторично и вытекает из главного основополагающего юридического факта. Для плановых проверок таким фактом является наличие сведений о планируемой проверке в ежегодном плане проведения плановых проверок на текущий год, а для внеплановых проверок – сведения, указанные в ч. 2 ст. 10 Федерального закона. Следовательно, обжаловать в суде возможно либо действия должностного лица по включению проверки конкретного юридического лица (индивидуального предпринимателя) в ежегодный план проведения плановых проверок на текущий год, либо действия по принятию сведений, указанных в ч. 2 ст. 10 Федерального закона.

4. Невозможность оспаривания распоряжения о проведении проверки, по нашему мнению, не мешает юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю) обжаловать в суд действия должностных лиц органа

ГПН по включению этой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок на текущий год, действия, связанные с исполнением распоряжения о проведении проверки (запрос документов, обследование объекта защиты и т. д.).

5. Отсутствие сложившейся судебной практики по данному вопросу. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2015 г. № 302-КГ15-2347 не может являться флагманом, служащим ориентиром для всех судов, входящих в судебную систему Российской Федерации, учитывая, что такие решения в нашей стране не носят прецедентного характера.

Таким образом, учитывая вторичность распоряжения о проведении проверки, его направленность не на субъект проверки, а на должностное лицо административного органа, отсутствие в нем обязательных для исполнения конкретных требований к проверяемому лицу, считаем, что сам факт издания такого распоряжения не может нарушить права, законные интересы граждан или организаций, следовательно, распоряжение о проведении проверки не может быть самостоятельным предметом

судебного контроля в рамках рассмотрения дел, связанных с оспариванием результатов проверок.

Подводя итог вышеизложенному, считаем невозможным в современной правовой системе Российской Федерации обжалование распоряжения о проведении проверки и акта проверки как документов, не порождающих правовые последствия и не нарушающих права, законные интересы граждан и организаций. Документом же, порождающим правовые последствия, является предписание, которое обязывает принять конкретные меры для устранения нарушений требований пожарной безопасности, зафиксированных в акте проверки. Таким образом, только оно одно из перечисленных может являться предметом судебного контроля.

Вместе с тем в целях обеспечения стабильности правоприменения, упорядочения судебной практики считаем целесообразным и своевременным отразить решение вопроса о возможности обжалования в суде распоряжения о проведении проверки на уровне Верховного Суда Российской Федерации в очередном обзоре судебной практики.

Список литературы

1. Административное право России : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В. Я. Кикотя, П. И. Кононова, И. Ш. Килияханова. 5-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. 759 с.
2. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М. : Норма, 2005. 800 с.
3. Зырянов С. М. Типология ошибок и нарушений, допускаемых органами государственной власти и их должностными лицами при осуществлении государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 149–159.
4. Ивашкина А. В. К вопросу о системе стадий производства по делам о федеральном государственном пожарном надзоре // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 411. С. 211–217.
5. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / Т. А. Бирюкова [и др.] ; под ред. А. В. Филатовой. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Леухина Е. Е. Административный надзор как форма государственно-управленческой деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 11 (302). Право. Вып. 36. С. 27–31.
7. Ярковой С. В. Судебный контроль в сфере публичного управления как способ обеспечения законности деятельности органов публичной администрации и ее должностных лиц // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всерос. науч.-практ. конф. Омск : Ом. юрид. акад., 2015. С. 304–313.

References

1. Kikot' V. Ya., Kononov P. I., Kilyashkanov I. Sh. (Eds.) *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. 5th ed. Moscow, YUNITI-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2012. 759 p.
2. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. 2nd ed. Moscow, Norma Publ., 2005. 800 p.
3. Zyryanov S. M. Tipologiya oshibok i narushenii, dopuskaemykh organami gosudarstvennoi vlasti i ikh dolzhnostnymi litsami pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) [The Typology of Errors and Violations by State Authorities and Their Officials in Exercising State Control (Supervision)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2016, no. 1, pp. 149–159.
4. Ivashkina A. V. K voprosu o sisteme stadii proizvodstva po delam o federal'nom gosudarstvennom pozharom nadzore [On the System of Proceeding Stages in Cases of the Federal State Fire Supervision]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2016, no. 411, pp. 211–217.

5. Biryukova T. A., Filatova A. V. (Ed.) Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya» (postateinyi) [Commentary to the Federal Law of December 26, 2008 № 294-FZ “On Protection of Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control” (itemized)]. *Konsul'tantPlus – ConsultantPlus*, 2015.

6. Leukhina E. E. Administrativnyi nadzor kak forma gosudarstvenno-upravlencheskoi deyatelnosti [Administrative Supervision as a Form of Public Administration]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta – CSU Bulletin*, 2013, no. 11 (302), iss. 36, pp. 27–31.

7. Yarkovoi S. V. Sudebnyi kontrol' v sfere publichnogo upravleniya kak sposob obespecheniya zakonnosti deyatelnosti organov publichnoi administratsii i ee dolzhnostnykh lits [Judicial Control in the Sphere of Public Administration as a Way of Ensuring the Legality of the Activities of Public Administration Bodies and its Officials]. *Aktual'nye problemy administrativnogo sudoproizvodstva – Actual Problems of Administrative Legal Proceedings*. Omsk, Omsk Law Academy Publ., 2015, pp. 304–313.