Ex parvis saepe magnarum rerum momenta pendent.

Исход крупных дел часто зависит от мелочей
(Ливий)

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА. АНАЛИЗ

ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Классификация товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза при перемещении товаров через границу

Признание недействительными ненормативных правовых актов государственных и муниципальных органов, принятых по результатам контрольных мероприятий, включая распоряжения о проведении проверки, и оспаривание постановлений о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности по результатам проведенных мероприятий государственного и муниципального контроля и о привлечении к административной ответственности в случае выявления нарушений в результате контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ

Определение судами состава лиц, участвующих в деле, и их процессуального статуса при рассмотрении дел об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей

Взыскание убытков с уполномоченных органов в случае их незаконного отказа в реализации исключительного права на выкуп земельного участка или преимущественного права на выкуп недвижимого имущества, находящегося в аренде у субъектов малого и среднего предпринимательства

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26.12.08 № 294-ФЗ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»

(по делам, рассмотренным с 2016 по 2018 год)

Т. Ю. САМОЙЛОВА,
судья Арбитражного суда Псковской области

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 26.12.08 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) данный закон регулирует 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; частью 2 статьи 1 предусмотрено, что названным законом устанавливается в том числе порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Нормативно-правовое регулирование носит публично-правовой характер, поскольку регламентирует правоотношения между уполномоченными государственными, муниципальными органами и юридическими лицами, индивидуальными

предпринимателями при осуществлении государственного и муниципального контроля.

В свою очередь сфера регулирования Федерального закона № 294-ФЗ предопределяет и характер судебных споров, связанных с его применением, среди которых можно выделить споры о признании недействительными ненормативных правовых актов государственных и муниципальных органов, принятых по результатам контрольных мероприятий, включая распоряжения о проведении проверки, а также споры, связанные с оспариванием постановлений о привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности по результатам проведенных мероприятий государственного и муниципального контроля и о привлечении к административной ответственности, когда нарушения выявлены в результате контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ.

Анализ практики рассмотрения судами указанной категории дел позволил выявить некоторые актуальные вопросы, относящиеся к предмету настоящей статьи.

При наличии достаточных данных, указывающих на наличие состава и события административного правонарушения в результате проведенных мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в соответствии со статьей 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, должностное лицо вправе возбудить дело об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), независимо от проведения проверки и составления акта проверки.

При рассмотрении заявления государственного органа о привлечении к административной ответственности за правонарушение, выявленное по результатам проведенного систематического наблюдения, лицо, его проводившее, имеет право при наличии достаточных данных, указывающих на наличие состава и события административного правонарушения, возбудить дело об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ. Такие действия согласуются с положениями пункта 1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ, согласно которому одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (*дела № А52-1098/2018, А52-2791/2018*).

● ● ● *Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 01.10.18 по делу № А13-6184/2018*, оставляя в силе решение суда первой инстанции, которым отказано в удовлетворении требований о признании незаконным и отмене постановления административного органа, в том числе по основанию нарушения Федерального закона № 294-ФЗ, указал, что в данном случае про-

верка в отношении общества не проводилась, совершенное обществом правонарушение выявлено уполномоченным должностным лицом путем непосредственного обнаружения в порядке статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ. *Определением Верховного Суда Российской Федерации от 29.01.19 № 307-АД18-23895* в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации отказано.

● ● ● *В постановлении от 27.08.18 по делу № А66-6527/2018 Четырнадцатый арбитражный апелляционный суд*, оставляя в силе решение суда первой инстанции, отметил, что результаты рейдового осмотра территории оформлены в соответствии с Порядком оформления результатов мероприятий по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие должностных лиц министерства с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что в силу пункта 1 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ является достаточным поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

● ● ● *В постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.11.18 по делу № А66-8291/2018* указано, что при выявлении нарушения по результатам проведенного систематического наблюдения лицо, его проводившее, имеет право при наличии достаточных данных, указывающих на наличие состава и события административного правонарушения, возбудить дело об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ.

Аналогичная позиция изложена *в постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.12.18 по делу № А66-13470/2018*.

Поскольку в ходе анализа судебной практики рассмотрения такой категории дел судами других субъектов Российской Федерации иных правовых подходов не выявлено, следует исходить из того, что результаты проведенных государственными (муниципальными) органами контрольных мероприятий без проведения проверки могут являться законным основанием для привлечения лиц к административной ответственности.

Предписание как документ, содержащий властные указания, то есть являющийся мерой государственного принуждения и направленный на устранение выявленных нарушений, должно отвечать принципу правовой определенности и содержать четкие указания на конкретные действия, которые следует совершить обязанному лицу в целях его надлежащего и своевременного исполнения; исполнимость предписания является одним из элементов его законности. Предписание, исполнение которого поставлено в зависимость от воли третьих лиц или наступления определенных событий, не может быть признано исполнимым. Оценка исполнимости предписания производится только после установления факта нарушения.

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.17 № 309-КГ17-4669 сформулирован правовой подход, согласно которому судам при рассмотрении споров, связанных с оспариванием предписаний государственных (муниципальных органов), принимая во внимание положения пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ, необходимо учитывать, что требования, изложенные в предписании, не могут быть взаимоисключающими, должны быть реально исполнимы, предписание должно содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю в целях прекращения и устранения выявленного нарушения, содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования, изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами.

Анализ рассмотренных в Арбитражном суде Псковской области дел о признании недействительными предписаний государственных (муниципальных) органов) показал, что при разрешении споров указанной категории вопросы, связанные с правовой оценкой исполнимости предписывающих указаний, являются достаточно актуальными.

По делам № А52-4527/2015, А52-2910/2016, А52-4146/2015, А52-1704/2017 суд удовлетворил требования заявителей, признав оспариваемые предписания недействительными в связи с их неисполнимостью; *по делу № А52-3012/2016*, оценив доводы о неисполнимости предписания, суд в удовлетворении требований отказал, установив, что предписание соответствует критерию исполнимости.

Выборочный анализ судебной практики арбитражных судов других субъектов Российской Федерации показывает, что конкретность и исполнимость предписания повсеместно являются требованиями, подлежащими обязательной оценке судами при рассмотрении споров, предметом которых является законность предписаний государственных органов.

При этом судебная практика исходит из того, что критерий исполнимости подлежит оценке в рассматриваемой категории дел только после установления факта нарушения лицом, которому выдано предписание, обязательных требований.

Как следует из статей 14, 16, 17 Федерального закона № 294-ФЗ, предписание может быть выдано только в случае установления объективно доказанных нарушений со стороны проверяемого лица, что является необходимым и достаточным условием для выдачи предписания.

● ● ● Организация, не согласившись с пунктом 4 оспариваемого предписания, обжаловала его в судебном порядке.

Суд первой инстанции, указав, что формулировка пункта 4 предписания управления не содержит перечня действий, которые необходимо совершить организации или от совершения которых она должна воздержаться, данная формулировка не отвечает требованиям конкретности и исполнимости, признал оспариваемый пункт предписания недействительным.

Апелляционный суд, придя к выводам о том, что пункт 4 оспариваемого предписания соответствует установленным действующим законодательством требованиям (содержит конкретные нарушения, допущенные организацией, срок их устранения), данный пункт предписания не является неисполнимым, решение суда первой инстанции отменил, в удовлетворении заявленных требований отказал.

Суд кассационной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и постановление апелляционного суда и направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, отметил, что в принятых по делу судебных актах отсутствуют выводы судов о наличии в действиях организации выявленного управлением нарушения. Обстоятельства, связанные с указанным в предписании нарушением, судами не устанавливались и не оценивались, выводы, изложенные в решении и постановлении по данному делу, касаются только исполнимости оспариваемого пункта предписания. Между тем условием для вынесения предписания являются нарушения законодательства Российской Федерации, которые к моменту выдачи такого предписания не устранены нарушителем закона самостоятельно. Следовательно, выводы судов об исполнимости или неисполнимости оспариваемого пункта предписания являются преждевременными, поскольку данный факт может быть установлен судом только после установления обстоятельств, касающихся допущенного организацией нарушения (*постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.12.18 по делу № А56-48660/2018*).

● ● ● Согласно *постановлению Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10.08.18 по делу № А29-14069/2017* обязательным основанием для выдачи предписания является установление в ходе проверки и отражение в акте и предписании конкретного вида нарушения, обоснование необходимости применения определенных правил, которые указываются в виде ссылки на нормативный правовой акт, требования которого нарушены. Аналогичная правовая позиция содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.07.13 № 2423/13.

● ● ● *Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 07.02.18 по делу № А68-1543/2017*, оставляя в силе судебные акты нижестоящих инстанций, в которых суды признали, что формулировка оспариваемого предписания об устранении выявленных нарушений не отвечает принципам конкретности, определенности и исполнимости, указал, что предписание должностного лица, содержащее законные требования, должно быть реально исполнимо и содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю и которые должны быть направлены на прекращение и устранение выявленного нарушения, в противном случае предписание не соответствует критериям законности.

● ● ● *Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в постановлении от 09.10.18 по делу № А53-36792/2017*, отменяя судебные

акты, мотивированные тем, что выданное обществу предписание не соответствует критериям ясности и исполнимости, указал на необоснованность вывода судов о том, что для исполнения предписания действия общества поставлены в зависимость от действий третьего лица, и отметил, что оценка этих обстоятельств имеет существенное значение для принятия правильного решения.

● ● ● *Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлении от 20.09.18 по делу № А66-16015/2017*, рассмотрев законность судебных актов об удовлетворении требований общества и придя к выводу о неисполнимости предписания, указал, что суды, констатируя неисполнимость предписания, обоснованно исходили из положений статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ, по смыслу которых предписание об устранении нарушений требований законодательства представляет собой акт, порождающий правовые последствия, что предполагает в том числе исполнимость мер, определенных государственным органом в устранение нарушений.

● ● ● Согласно *постановлению Арбитражного суда Уральского округа от 11.10.18 по делу № А07-37876/2017*, принимая во внимание, что из оспариваемого предписания управления невозможно установить, какие именно действия необходимо произвести заявителю в целях устранения выявленных нарушений законодательства, суды первой и апелляционной инстанций пришли к верному выводу о неисполнимости требований оспариваемого предписания.

● ● ● *Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 29.10.18 по делу № А14-15475/2017*, оставляя в силе судебные акты первой и апелляционной инстанций, указал на обоснованность вывода судов о том, что предписание не отвечает требованиям исполнимости, поскольку не содержит конкретных сведений о причинах описанных нарушений, сведений о проведении конкретных мероприятий по устранению выявленных нарушений со стороны непосредственно лица, которому оно адресовано; оспариваемое предписание не соответствует принципу исключения возможности двоякого толкования формулировки и необходимости их дополнительного разъяснения лицу, которому оно выдано.

По совокупности изложенного можно сделать вывод, что при рассмотрении споров по заявлениям юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о признании недействительными предписаний государственных (муниципальных) органов, которые мотивированы несоответствием оспариваемых предписаний критерию исполнимости, судам следует иметь в виду, что предписание является законным, если оно вынесено с соблюдением установленного порядка и содержит указания, позволяющие для определенной организации (предпринимателя) однозначно установить наличие допущенного конкретного нарушения, предусмотренного законодательством или нормативными документами и являющегося обязательным, и возможные конкретные действия по устранению выявленного нарушения. В противном случае предписание возла-

гает на лицо, которому адресовано, обязанности, не согласующиеся с требованиями закона и создающие для него необоснованные препятствия в осуществлении своей деятельности.

Заявление лица, в отношении которого назначена проверка, о признании недействительным распоряжения (приказа) о проведении плановой (внеплановой) проверки как не соответствующего Федеральному закону № 294-ФЗ, подлежит рассмотрению судом в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации независимо от результатов проверки.

Согласно части 1 статьи 14 Федерального закона № 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Типовая форма распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации; в части 2 статьи 14 содержатся требования к содержанию распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

● ● ● Суд рассмотрел по существу и отказал в удовлетворении требований по заявлению о признании распоряжения о проведении внеплановой проверки недействительным как нарушающего требования Федерального закона № 294-ФЗ, установив, что оспариваемое распоряжение соответствует статье 14 Федерального закона № 294-ФЗ, несмотря на завершение внеплановой проверки и выдачу предписания по ее результатам (*решения Арбитражного суда Псковской области от 31.03.17 по делу № А52-3832/2016, от 18.10.16 по делу № А52-2735/2016*).

● ● ● *Арбитражный суд Волго-Вятского округа в постановлении от 03.11.17 по делу № А43-4142/2017* поддержал выводы нижестоящих судов, которыми при рассмотрении дела по существу сделан вывод о законности распоряжения о проведении проверки.

● ● ● *Арбитражный суд Уральского округа постановлением от 18.10.18 по делу № А07-33553/2017* оставил в силе судебные акты нижестоящих инстанций, в которых судами при рассмотрении спора по существу дана оценка законности приказа о проведении внеплановой проверки.

● ● ● *Арбитражный суд Северо-Западного округа в постановлениях от 19.04.18 по делу № А56-30451/2017 и от 12.04.17 по делу № А21-4769/2016* подтвердил правильность судебных актов, в которых по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации рассмотрены требования заявителя о признании незаконным распоряжения о проведении внеплановой проверки.

Аналогичную позицию высказал *Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 19.06.18 по делу № А35-5319/2017*.

Предписание, выданное органом государственного или муниципального контроля без проведения плановой (внеплановой) проверки и составления акта проверки, противоречит статье 17 Федерального закона № 294-ФЗ.

Пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

В силу части 1 статьи 16 Федерального закона № 294-ФЗ по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах; согласно части 1 статьи 20 результаты проверки, проведенной органом государственного (муниципального) контроля с грубым нарушением установленных названным законом требований к организации и проведению таких проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Таким образом, в соответствии с указанными нормативными правовыми положениями Федерального закона № 294-ФЗ обязательным основанием для выдачи предписания является установление в ходе проверки и отражение в акте и предписании конкретного вида нарушения.

При рассмотрении дел об оспаривании предписаний государственных и муниципальных органов, в том числе по основанию непроведения проверки и отсутствия акта проверки, выявлены единообразные подходы при правовой оценке указанных обстоятельств; судьи Арбитражного суда Псковской области удовлетворяют требования заявителей с указанием, что такие нарушения в силу статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ являются грубыми, предписания, выданные по результатам проверки, проведенной с грубыми нарушениями закона, подлежат признанию недействительными.

В судебных актах *по делам № А52-3281/2017, А52-3831/2016, А52-673/2017* суд удовлетворил требования заявителей и признал оспариваемые предписания недействительными, установив их выдачу без проведения проверки и составления акта проверки.

Аналогичным образом судебная практика по таким спорам складывается и в других субъектах Российской Федерации.

● ● ● *В постановлении от 31.10.18 по делу № А60-9484/2018 Арбитражный суд Уральского округа* поддержал выводы нижестоящих судебных инстанций о том, что само по себе наличие полномочий у административного органа на выдачу предписаний не освобождает государственный (муниципальный орган) от соблюдения установленных законом процедур принятия соответствующих актов. Несмотря на предусмотренное частью 1 статьи 34 Федерального закона от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» право органов государственного контроля (надзора) выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения, основанием для признания недействительным предписания явилось в том числе отсутствие в отношении общества проведенной в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ проверки, притом что не имелось обстоятельств, исключающих проведение такой проверки с соблюдением общих правил ее проведения.

● ● ● *Арбитражный суд Волго-Вятского округа в постановлении от 15.02.18 по делу № А17-2553/2017*, оставляя в силе постановление апелляционного суда, которым было отменено решение суда первой инстанции об отказе в удовлетворении требований о признании оспариваемого предписания недействительным, также указал, что оспариваемое предписание может быть выдано только на основании соответствующего распоряжения и проведенной проверки в отношении юридического лица независимо от того, что на основании статьи 9 Федерального закона от 03.07.16 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» должностные лица войск национальной гвардии имеют право выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной охранной деятельности. В постановлении суда кассационной инстанции указано, что предусмотренные в названном Федеральном законе от 03.07.16 № 226-ФЗ полномочия на выдачу предписаний не освобождают должностных лиц войск национальной гвардии от соблюдения установленных законом процедур выдачи (принятия) соответствующих актов, поскольку по смыслу пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований может быть выдано только тому лицу, в отношении которого была проведена проверка.

Аналогичные выводы сделаны *в постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 11.05.18 по делу № А07-17115/2017*.

Таким образом, анализ судебных решений по рассматриваемому вопросу показал на единообразные правовые подходы судов в части того, что отдельным основанием для признания оспариваемых предписаний недействительными как выданных с нарушением требований Федерального закона № 294-ФЗ является выдача предписания без проведения проверки и составления акта проверки.

Вместе с тем анализ судебной практики рассмотрения дел указанной категории выявил возникающую неопределенность при

оценке законности предписаний, выданных органами государственного (муниципального) контроля по результатам мероприятий, проведенных в соответствии со статьей 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

В части 1 статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, вступившей в силу с 1 января 2017 года, перечислены мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного и муниципального контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, которые проводятся на основании заданий на проведение таких мероприятий, перечень их не является исчерпывающим.

Таким образом, к мерам государственного и муниципального контроля (надзора) относятся в том числе мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, то есть мероприятия, непосредственно не являющиеся плановыми или внеплановыми проверками хозяйствующих субъектов.

● ● ● Решением Арбитражного суда Псковской области, оставленным без изменения постановлением апелляционной инстанции, отказано в удовлетворении требований о признании недействительным предписания Комитета по управлению муниципальным имуществом о демонтаже рекламной конструкции, выданного на основании акта о выявлении самовольно установленной рекламной конструкции. Суд пришел к выводу об отсутствии нарушений Федерального закона № 294-ФЗ, поскольку в данном случае для проведения контрольных мероприятий не требовалось взаимодействия с юридическим лицом, в связи с чем подлежит применению статья 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ и не требуется проведение проверки, право выдать оспариваемое предписание предоставлено нормативным актом органа местного самоуправления (*постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.09.18 по делу № А52-1011/2018*).

● ● ● *Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.08.18 по делу № А31-14535/2017* оставлены в силе судебные акты первой и апелляционной инстанций об отказе в удовлетворении требований о признании недействительным предписания инспекции по охране объектов культурного наследия, выданного по результатам контрольного мероприятия — осмотра здания. Суд округа указал, что в данном случае осмотр объекта культурного наследия проведен на основании статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, учел право инспекции выдавать предписания, предусмотренное статьей 11 Федерального закона от 25.06.02 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», и сделал вывод об отсутствии при выдаче предписания нарушений Федерального закона № 294-ФЗ.

● ● ● Однако *Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 10.07.18 по делу № А68-6570/2017*, отменяя решение суда

первой инстанции и постановление апелляционного суда, отметил, что проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в ходе которых может быть произведен осмотр (обследование) территории уполномоченными органами, осуществляется в одностороннем порядке, а результаты данного мероприятия могут являться основанием для назначения внеплановой проверки, которая проводится в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ. Поскольку в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 294-ФЗ, в отношении заявителя проверка не назначалась и не проводилась, а оспариваемое предписание вынесено исключительно на основании акта осмотра, правовые основания для вынесения оспариваемого предписания (а не предостережения) отсутствовали. Нарушение заинтересованным лицом установленной законом процедуры вынесения оспариваемого предписания является самостоятельным основанием для признания его незаконным.

Аналогичная позиция об обязанности государственного (муниципального) органа провести проверку высказана *в постановлениях Арбитражного суда Центрального округа от 29.10.18 по делу № А84-170/2018 и Арбитражного суда Дальневосточного округа от 02.07.18 по делу № А73-10940/2017*.

● ● ● *Арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 22.08.18 по делу № А73-19926/2017*, отменяя судебные акты и направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, указал на необходимость проверки соблюдения процедуры выдачи предписания. При новом рассмотрении суд первой инстанции удовлетворил требования о признании недействительным предписания о демонтаже рекламных конструкций как выданного в порядке статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, но без проведения проверки, что нарушает требование данного закона.

● ● ● *Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 17.12.18 по делу № А64-733/2018*, отменяя судебные акты нижестоящих судебных инстанций, которыми было отказано в признании недействительным предписания, выданного органами ГИБДД по результатам составления акта выявленных недостатков содержания дорожного покрытия, отметил, что положения Федерального закона от 10.12.95 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и положения Федерального закона № 294-ФЗ одинаковым образом определяют, что мероприятия по контролю, проведенные без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, являются основанием назначения внеплановой проверки, но не более.

● ● ● Вместе с тем *определением Верховного Суда Российской Федерации от 23.07.18 № 305-КГ18-9389 по делу № А40-124454/2017* отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации и отмечено, что судебные акты об отказе в удовлетво-

рении требований о признании недействительным предписания, выданного специалистом Мосгорнаследия по результатам проведенного осмотра объекта культурного наследия в порядке статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, не нарушают положения Федерального закона № 294-ФЗ, поскольку акт осмотра специалистом государственного органа составлен в порядке административного регламента и не требует взаимодействия с юридическим лицом.

●●● Отменяя судебные акты трех судебных инстанций и направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, *Верховный Суд Российской Федерации в определении от 24.12.18 № 305-АД18-19194 по делу № А40-189967/2017*, оценив довод стороны о незаконности выдачи предписания по результатам проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями (статья 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ), отметил ошибочность такого вывода и указал, что Федеральный закон № 294-ФЗ содержит общие положения, регламентирующие мероприятия по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами, и не является единственным нормативным правовым актом, регламентирующим такие мероприятия; в рассматриваемом случае предписание выдано в порядке реализации специальных норм закона города Москвы.

На основании изложенного можно констатировать различные правовые подходы в судебных округах при рассмотрении судами дел об оспаривании предписаний государственных (муниципальных) органов, выданных по результатам проведенных контрольных мероприятий в порядке статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ.

Резюмируя изложенное, отметим, что в результате анализа судебной практики не выявлено различных правовых подходов при рассмотрении дел об оспаривании распоряжений (приказов) о назначении проверки; если заявителем избран такой способ судебной защиты, соответствующее заявление подлежит рассмотрению в порядке главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующей рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, которыми могут быть затронуты права и обязанности проверяемой организации, независимо от результатов проверки.

По итогам проведенного исследования судебной практики применения Федерального закона № 294-ФЗ по делам, рассмотренным в период с 2016 по 2018 год, можно сделать вывод, что в целом соответствующие предмету настоящей статьи судебные споры рассматриваются судами по сложившимся единообразным правовым подходам, которые поддерживаются Верховным Судом Российской Федерации.

Выявленная неопределенность в правоприменении судами Федерального закона № 294-ФЗ касается отсутствия единообразного правового подхода при применении нормативных положений статьи 8.3 «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями», введенной в действие с 1 января 2017 года Федеральным законом от 03.07.16 № 277-ФЗ.