

О судебной практике обжалования постановлений (предписаний) административных органов при наличии результатов независимой оценки пожарного риска

В.Ю.Авилов, Ю.А.Егорова

Национальный союз организаций в области обеспечения пожарной безопасности

Право
обеспеченность

Ключевые слова: Государственный пожарный надзор, судебные решения, пожарный риск, независимая оценка, пожарная безопасность

Адрес для корреспонденции: nsopb@nsopb.ru

Работа по анализу судебных решений, в доказательственную базу которых включена независимая оценка пожарного риска (с расчетом пожарного риска или без такового), ведётся Национальным союзом организаций в области обеспечения пожарной безопасности (НСОПБ) во исполнение решений I и II Всероссийских конференций по проблемным вопросам развития института независимой оценки пожарного риска.

Проведя анализ имеющихся судебных решений в области независимой оценки пожарного риска, специалистами НСОПБ были выявлены противоречивость и неоднозначность таких решений.

Условно все эти решения можно объединить в две группы:

- судебные решения, в которых оценка (расчет) пожарного риска имеет юридическую значимость;
- судебные решения, в которых оценка (расчет) пожарного риска юридической значимости не имеет.

Приведем пример относительно юридической значимости оценки (расчета) пожарного риска в судебных решениях.

Арбитражным судом Республики Коми было рассмотрено дело по заявлению МДОУ «Детский сад № 14» к отделу надзорной деятельности г. Ухты Управления надзорной деятельности ГУ МЧС России по Республике Коми о признании незаконным постановления о назначении административного наказания [1]. Согласно Отчету пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных нормативными правовыми актами РФ, регулируемыми вопросы обе-

спечения пожарной безопасности объектов защиты, при выполнении ряда условий. Административным органом не опровергнуты доводы заявителя о соответствии величины пожарного риска нормативной, поскольку доказательств, опровергающих это, суду не представлено. Таким образом, суд, проанализировав материалы дела, удовлетворил заявление в полном объеме.

Подаявая апелляционную жалобу, Управление надзорной деятельности МЧС России по Республике Коми обратило внимание суда апелляционной инстанции на то, что проведенная оценка пожарного риска позволяет сделать расчетный вывод о возможности

АВИЛОВ Владимир Юрьевич

Советник Национального союза организаций в области обеспечения пожарной безопасности по правовым вопросам.



ЕГОРОВА Юлия Анатольевна

Юрист Национального союза организаций в области обеспечения пожарной безопасности.





Проведенная оценка пожарного риска позволяет сделать расчетный вывод о возможности эвакуации всех людей из МДОУ «Детский сад № 14» за 4 секунды

эвакуации всех людей из МДОУ «Детский сад № 14» за 4 секунды, что фактически невозможно. Суд, руководствуясь ст. 6 Закона № 123-ФЗ указал на то, что пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если:

- 1) в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные федеральными законами о технических регламентах;
- 2) пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных настоящим Федеральным законом.

Данные условия являются альтернативными.

Таким образом, при наличии подтвержденности факта того, что пожарный риск на спорном объекте не превышает допустимых значений, пожарная безопасность данного объекта и его соответствие требованиям пожарной безопасности в силу прямого указания Закона № 123-ФЗ считаются обеспеченными.

Помимо этого, суд апелляционной инстанции обращает внимание на то, что альтернативный расчет пожарного риска,

в опровержение имеющегося, произведенный специализированной организацией, в материалах дела отсутствует. Довод ответчика о том, что ООО ПСФ «АРМ» не имеет аккредитацию на проведение работ по оценке соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем проведения независимой оценки пожарного риска, судом апелляционной инстанции отклонен как противоречащий действительности. В материалах дела имеется свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, выданное ООО ПСФ «АРМ», согласно которому ООО ПСФ «АРМ» имеет право производить работы по подготовке проектов мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

Расчет пожарного риска положен в основу решений судов двух инстанций как альтернатива соблюдения в полном объеме всех обязательных требований пожарной безопасности, однако ст. 6 Федерального закона № 123-ФЗ, на которой основан вывод судов, в настоящее время существенно изменена. Административным органом в установленном порядке не представлен произведенный специализированной организацией альтернативный расчет пожарного риска в опровержение имеющегося.

При рассмотрении аналогичного дела по обжалованию постановления о назначении административного наказания Арбитражным судом г. Москвы было вынесено положительное решение, в основу которого был положен расчет пожарного риска [2]. Однако апелляционная инстанция, сделала вывод о том, что факт совершения правонарушения подтверждается имеющимися в деле доказательствами. Обоснованных сомнений в достоверности и относимости приобщенных к делу доказательств, свидетельствующих о наличии события, а равно как и состава правонарушения, апелляционная коллегия не нашла. В связи с этим было вынесено противоположное решение, не мотивированное в части исключения из доказательственной базы расчетов пожарного риска.

Таким образом, мы наблюдаем судебное решение, в котором оценка (расчет) пожарного риска не имеет юридической значимости.

В наличии имеются судебные решения, в которых расчет пожарного риска в составе декларации пожарной безопасности брался в расчет при отмене части предпри-

сания административного органа и одновременно игнорировался при отказе суда признать незаконной другую часть того же предписания.

Так, например, ОАО «ОГК-1» в лице Ириклинской ГРЭС — Филиала обратилось в Арбитражный суд с заявлением о признании недействительным предписания, вынесенного ГУ МЧС России по Оренбургской области [3]. Оспаривая предписание, заявитель указал, в частности, на то, что СНиП 21-01-97 не должны применяться в отношении объекта, поскольку в период введения в эксплуатацию указанные нормы и правила не действовали. Расчетами пожарного риска, произведенными специализированной экспертной организацией, подтверждено, что реальная угроза и жизни и здоровью людей вследствие возникновения пожара на объектах отсутствует. Все расчетные показатели соответствуют нормативным (допустимым) значениям пожарного риска, что также отражено в декларации пожарной безопасности Ириклинской ГРЭС, зарегистрированной УГПН ГУ МЧС России по Оренбургской области. Суд с данными доводами согласился.

Однако довод заявителя о том, что поскольку по расчету пожарного риска проверяемого объекта установлено отсутствие угрозы жизни или здоровью людей, следовательно, пункты предписания выданы неправомерно, отклоняется судом, поскольку по смыслу ст. 37 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» Ириклинская ГРЭС обязана соблюдать требования пожарной безопасности.

Следовательно, административный орган, выявив нарушения указанных норм и правил, правомерно выдал предписание в части пунктов.

По итогам вынесения решения получилось:

- 20 из 43 пунктов обжалуемого предписания были признаны недействительными в связи с установлением судами первой и апелляционной инстанций юридической значимости расчета пожарного риска, однако данный расчет был приведен в качестве доказательства отсутствия оснований для применения к зданию заявителя 1975, 1985 годов постройки требований СНиП 21-01-97, на который дается ссылка в обжалуемом предписании;
- 7 из 43 пунктов обжалуемого предписания были признаны недействительными в связи с согласием административного

органа с доводами заявителя, при этом никакие доказательства, в том числе расчета пожарного риска, судами не исследовались;

- 9 из 43 пунктов обжалуемого предписания были признаны недействительными в связи со ссылкой в предписании на нормативные документы по пожарной безопасности, действие которых распространяется при проектировании строящихся и реконструируемых сооружений и систем;
- 7 из 43 пунктов обжалуемого предписания были признаны выданными правомерно в связи с отклонением судами первой и апелляционной инстанций юридической значимости расчета пожарного риска.

Особо хотелось бы обратить внимание на результаты судебного разбирательства, где одно и то же заключение о независимой оценке пожарного риска в суде первой инстанции являлось доказательством неправомерности действий административного органа, а в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций — доказательством несоблюдения на объекте защиты обязательных требований пожарной безопасности.

Арбитражный суд Республики Коми, рассмотрев дело по заявлению МАУК «Центр досуга и кино «Октябрь» г. Сыктывкара» о признании недействительным предписания, выданного ГУ МЧС России по Республике Коми [4], пришел к выводу о том, что эксплуатация здания заявителя соответствует требованиям пожарной безопасности, и отсутствуют основания для возложения на заявителя каких-либо обязательных требований, содержащихся в оспариваемом предписании.

Суд апелляционной инстанции не согласился с решением суда первой инстанции, указав на то, что имеющееся в материалах дела заключение о независимой оценке пожарного риска содержит сведения о нарушении 46 требований пожарной безопасности, и вывод о том, что эксплуатируемое заявителем здание с существующей системой обеспечения пожарной безопасности не соответствует установленным обязательным требованиям пожарной безопасности. При этом в заключении отмечено, что пожарная безопасность будет обеспечена и соответствовать установленным требованиям при полном устранении указанных 46 нарушений либо при условии ограничения численности одновременно находящихся в помещении центра людей и безусловном

выполнении 13 организационно-технических мероприятий.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что эксплуатируемый заявителем объект не соответствует требованиям пожарной безопасности, в связи с чем имеющееся за-

Законодательству в сфере пожарной безопасности требуются изменения, направленные на защиту интересов предпринимателей, осуществляющих независимую оценку пожарного риска, и организаций, пользующихся такими услугами

ключение о независимой оценке пожарного риска не может являться подтверждением обеспечения пожарной безопасности рассматриваемого объекта.

Надзорная инстанция пришла к следующему выводу: как следует из оспариваемых судебных актов, суды апелляционной и кассационной инстанций, отказывая в удовлетворении заявления, исходили из того, что эксплуатируемый учреждением объект не соответствует требованиям пожарной безопасности, а заключение о независимой оценке пожарного риска также свидетельствует о нарушении учреждением требований пожарной безопасности.

В данном случае независимая оценка пожарного риска и расчет пожарного риска были исследованы судами всех инстанций. Статья 6 Федерального закона № 123-ФЗ, на которой основан вывод суда первой инстанции, в настоящее время существенно изменена, но действовала в момент вынесения решения судом апелляционной инстанции. Суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, не усмотрев в материалах дела доказательств исполнения организационно-технических мероприятий, указанных в заключении о независимой оценке пожарного риска, сочли данное заключение доказательством несоблюдения на объекте

защиты обязательных требований пожарной безопасности.

Факт отсутствия четко регламентированного законодательства в данной сфере и единой практики рассмотрения таких дел судами общей юрисдикции и привел к такому положению дел. Противоречивость судебных решений обусловлена отсутствием в законе «О пожарной безопасности» нормы, которая закрепила бы правовой статус результатов независимой оценки пожарного риска и расчетов по оценке пожарного риска, а также установила бы юридические последствия применения данной нормы закона.

Длительность прохождения всех стадий арбитражного (гражданского) процесса, значительный элемент «непредсказуемости» сроков и окончательного варианта разрешения спора по существу подсказывают простую мысль о предпочтительности прекращения спора достижением разумного компромисса и заключения мирового соглашения при рассмотрении дела судом первой инстанции либо в досудебном порядке.

В связи с тем, что КоАП РФ не позволяет административному органу отменить собственное постановление, возможность заключения мирового соглашения по делам, связанным с обжалованием постановления о назначении административного наказания, представляется маловероятным.

Думается, законодательству в сфере пожарной безопасности требуются изменения, направленные на защиту интересов предпринимателей, осуществляющих независимую оценку пожарного риска, и организаций, пользующихся такими услугами.

В настоящее время единственной рекомендацией всем заинтересованным лицам является не доводить дело до возбуждения административного производства и, в случае возникновения разногласий с органом Государственного пожарного надзора по вопросу законности и разумности выданных предписаний, обращаться к компетентным в данных вопросах лицам, в том числе в НСОПБ за содействием в достижении разумного компромисса и его правильного юридического оформления.

On the jurisprudence of the appeals regulations (regulations) of the administrative organs in the presence of an independent evaluation of fire risk

V.Yu. Avilov, Yu.A. Egorova, National Union of organizations in the field of fire safety

Legislation in the field of fire safety requires changes aimed at protection of interests of entrepreneurs, carrying out an independent assessment of fire risk, and organizations that use such services.

Key Words: State Fire Supervision, judicial decisions, fire risk, independent assessment, fire safety

Corresponding address: nsopb@nsopb.ru

1. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 18.06.2012 // Дело № А29-3962/2012.
2. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 09.06.2012 // Дело № А40-51338/2012.
3. Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 13.02.2012 // Дело № А40-51338/2012.
4. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 28.10.2011 // Дело № А29-5108/2012.