

РАССМОТРЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СУДАМИ ЗАЯВЛЕНИЙ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ (ЗАПРЕТА) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, О ПРОДЛЕНИИ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ (ЗАПРЕТА) ПРОИЗВОДСТВА



Елена ДЕМЬЯНЮК,
судья экономического суда Брестской области

Статья посвящена процессуальным особенностям рассмотрения экономическими судами дел по заявлениям контролирующих (надзорных) органов об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства. Обращено внимание на изменения процессуального закона, действующие с июля 2020 г.

Формы, принципы и порядок осуществления государственного контроля (надзора) установлены Указом Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510) и утвержденными им Положением о порядке организации и проведения проверок (далее – Положение о проверках) и Положением о порядке проведения мониторинга (далее – Положение о мониторинге).

Исходя из п. 74 Положения о проверках, п. 7 Положения о мониторинге, п. 5 Указа № 510 по результатам проведенных проверки, мониторинга, мероприятий технического (технологического, поверочного) характера контролирующие (надзорные) органы выносят:

– **предложение о приостановлении (запрете) деятельности проверяемого субъекта** (его цехов, производ-

ственных участков), объекта строительства, оборудования (далее – предложение о приостановлении деятельности) до устранения нарушений, послуживших основанием вручения (направления) такого предложения;

– **требование (предписание) о приостановлении (запрете) производства и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств** (далее – требование о приостановлении производства) до устранения нарушений, послуживших основанием для вынесения такого требования (предписания).

При этом чч. 4, 6 п. 74 Положения о проверках предусмотрена передача на рассмотрение суда заявлений контролирующих (надзорных) органов:

– **об установлении приостановления деятельности**, создающей угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде (в случае

принятия проверяемым субъектом решения о нецелесообразности приостановления деятельности после получения по итогам проверки предложения контролирующего (надзорного) органа о таком приостановлении);

– **о продлении приостановления (запрета) производства** и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств (в случае, если нарушения, повлекшие вынесение требования о приостановлении производства, не устранены в установленный в требовании срок).

В случаях, когда по результатам проведенных мероприятий технического (технологического, поверочного) характера либо мониторинга вынесено предложение о приостановлении деятельности, а субъект, которому такое предложение адресовано, принял решение о нецелесообразности приостановления, ч. 8 п. 6 Указа № 510, ч. 2 п. 7 Положения о мониторинге наделяют контролирующий (надзорный) орган правом обратиться в суд с заявлением об установлении приостановления деятельности. Возможности подать в суд заявление о продлении срока действия приостановления (запрета) производства в случае неустранения нарушений, установленных в ходе мониторинга или проведения мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, не предусмотрено.

До недавнего времени гл. 25¹ ХПК определяла порядок рассмотрения заявлений контролирующих (надзорных) органов только о продлении приостановления (запрета) деятельности.

Законом Республики Беларусь от 17.07.2020 № 50-З «Об изменении законов по вопросам контрольной (надзорной) деятельности», вступившим в силу 24.07.2020, внесены из-

менения в абз. 8 ст. 42, ч. 12 ст. 51, абз. 3 ч. 1 ст. 205, а также в гл. 25¹ ХПК. Внесение этих изменений обеспечило согласованность норм процессуального законодательства, Указа № 510 и утвержденных им Положений.

Оценивая соответствие вышеназванного Закона Конституции Республики Беларусь, Конституционный Суд отметил, что правовое регулирование, устанавливающее возможность приостановления (запрета) деятельности, продления приостановления (запрета) производства исключительно по решению суда с обоснованием необходимости такого приостановления (запрета) и его продления на основании предусмотренных законодателем правил, создает дополнительные гарантии соблюдения законности, защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования, что согласуется с положениями ст.ст. 13 и 60 Конституции¹.

В настоящее время гл. 25¹ ХПК устанавливает порядок производства по двум подкатегориям дел:

– по заявлениям контролирующих (надзорных) органов **об установлении приостановления (запрета) деятельности**, создающей угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде;

– по заявлениям контролирующих (надзорных) органов **о продлении приостановления (запрета) производства** и (или) реализации товаров (работ, услуг), эксплуатации транспортных средств.

С учетом содержания приведенных выше норм следует сделать вывод о том, что рассмотрение судом заявлений о продлении приостановления (запрета) **деятельности** законодательством не предусмотрено.

¹ Решение Конституционного Суда Республики Беларусь от 08.07.2020 № Р-1222/2020 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об изменении законов по вопросам контрольной (надзорной) деятельности». – Прим. авт.

Подсудность. Срок для подачи заявления

Часть 12 ст. 51 ХПК определяет, что заявления об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства подаются в суд, рассматривающий экономические дела (далее – экономический суд), по месту осуществления приостанавливаемой (запрещаемой) деятельности, приостановленного (запрещенного) производства. В случае, если приостановление (запрет) деятельности, приостановление (запрет) производства охватывают всю территорию Республики Беларусь либо несколько ее областей, названные заявления подаются в экономический суд по месту жительства (месту пребывания) или месту нахождения проверяемого субъекта.

В силу ч. 2 ст. 230¹ ХПК заявление о продлении приостановления (запрета) производства подается в экономический суд до истечения срока приостановления (запрета) производства, указанного в требовании (предписании) контролирующего (надзорного) органа.

Действующее законодательство не относит пропуск такого срока к основаниям для отказа в принятии заявления. Вместе с тем пропуск названного срока является основанием для отказа в удовлетворении рассматриваемых судом требований.

Срок для подачи заявления об установлении приостановления деятельности нормативными правовыми актами не определен.

Лица, участвующие в деле

В производстве по заявлениям контролирурующих (надзорных) органов об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении

приостановления (запрета) производства участвующими в деле лицами в силу абз. 3 ст. 54 ХПК являются заявители и заинтересованные лица.

Согласно ч. 1 ст. 230¹ ХПК **заявителями** по таким делам выступают государственные органы (их структурные подразделения с правами юридического лица, территориальные органы, подчиненные организации) и иные организации, уполномоченные законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства Республики Беларусь на осуществление контроля (надзора) за деятельностью проверяемых субъектов и включенные в перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утверждаемый Президентом Республики Беларусь.

Таким образом, заявителями по анализируемой категории дел выступают органы и организации, не обязательно наделенные статусом юридического лица, но уполномоченные законодательными актами или нормативными правовыми актами Правительства Республики Беларусь на осуществление контроля (надзора) за деятельностью проверяемых субъектов.

Перечень контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности (далее – Перечень), утвержден Указом № 510.

В отдельных случаях для того, чтобы определить, относится ли заявитель к контрольным (надзорным) органам, необходимо обратиться к специальным нормативным правовым актам. Например, согласно Перечню государственный пожарный надзор, надзор за соблюдением законодательства при осуществлении деятельности по обеспечению пожарной безопасности осуществляют органы государственного пожарного надзора.

В соответствии со ст. 33 Закона Республики Беларусь от 15.06.1993 № 2403-ХП «О пожарной безопасности» органы государственного пожарного надзора образуют систему, включающую в себя Министерство по чрезвычайным ситуациям (далее – МЧС) и территориальные органы по чрезвычайным ситуациям. К числу территориальных органов по чрезвычайным ситуациям ст. 12 Закона Республики Беларусь от 16.07.2009 № 45-3 «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» относит областные управления МЧС, Минское городское управление МЧС, городские и районные отделы по чрезвычайным ситуациям.

Заинтересованными лицами выступают проверяемые субъекты, под которыми в Указе № 510 (сноска 2 к п. 1), ст. 230¹ ХПК понимаются организации, их обособленные подразделения, имеющие учетный номер плательщика, представительства иностранных организаций, индивидуальные предприниматели, нотариусы, а также лица, осуществляющие адвокатскую деятельность индивидуально, ремесленную деятельность, деятельность в сфере агротуризма, временные (антикризисные) управляющие, не являющиеся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. При этом в случае, если проверка проводилась в отношении обособленных подразделений, представительств, не обладающих статусом юридического лица, для разрешения вопроса о распределении судебных расходов к участию в деле в качестве заинтересованного лица следует привлекать юридическое лицо, структурным подразделением которого является проверяемый субъект.

В практике возникали ситуации, когда при проведении проверок (мониторинга) в отношении юридических лиц контролирующие (надзорные) органы устанавливали факты осуществ-

ления деятельности, создающей угрозу национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде, на принадлежащих этим юридическим лицам объектах, переданных в аренду иным субъектам хозяйствования. При этом предложения о приостановлении деятельности направлялись проверяемому субъекту – арендодателю вне зависимости от того, что такая деятельность фактически осуществлялась арендатором. В обоснование такого подхода органы пожарного надзора ссылались на общие требования пожарной безопасности к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования, утвержденные Декретом Президента Республики Беларусь от 23.11.2017 № 7 «О развитии предпринимательства» (далее – Декрет № 7). Согласно п. 61 общих требований ответственность за обеспечение пожарной безопасности объекта при его аренде (субаренде, ссуде) устанавливается в соответствии с договором аренды (субаренды, ссуды), если иное не предусмотрено законодательством.

Указ № 510 не содержит легального определения термина «деятельность». Вместе с тем изложенный подход представляется не совсем верным, поскольку приостановление деятельности, как и приостановление (запрет) производства, отнесенное п. 5 Положения о проверках к способам «ограничения деятельности проверяемого субъекта», является ограничительной, предупредительной мерой, а не мерой ответственности. Закрепленное в договоре аренды распределение между сторонами обязанностей в части обеспечения пожарной безопасности объекта может быть предметом оценки в гражданско-правовом деле при разрешении спора об ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств по договору,

в делах об административных правонарушениях или уголовных делах, но не должно становиться предметом оценки при рассмотрении дел исследуемой категории. Наличие договора аренды способно послужить для суда лишь основанием для привлечения второй стороны к участию в деле в качестве еще одного заинтересованного лица, поскольку решение по делу может повлиять на ее права и обязанности в дальнейшем.

Требования, предъявляемые к заявлениям

Предъявляемые к заявлениям об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства требования определены в ст. 230² ХПК.

Так, в заявлении обязательно указывается срок, на который предлагается установить приостановление (запрет) деятельности, продлить приостановление (запрет) производства.

В заявлении об установлении приостановления (запрета) деятельности, в котором заявитель не просит установить приостановление деятельности субъекта в целом, должен быть указан перечень цехов, производственных участков, объектов строительства, оборудования, установление приостановления (запрета) деятельности которых направлено на предотвращение создания угрозы национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде.

В свою очередь, в заявлении о продлении приостановления (запрета) производства должны быть указаны виды товаров (работ, услуг), перечень транспортных средств, продление приостановления (запрета) производства и (или) реализации, эксплуатации которых направлено на предотвращение создания угрозы национальной безопасности, причинения вреда

жизни и здоровью населения, окружающей среде.

При рассмотрении заявлений об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства суд в соответствии со ст. 230⁴ ХПК в судебном заседании проверяет компетенцию контролирующего (надзорного) органа, вынесшего предложение о приостановлении деятельности, требование о приостановлении производства.

Следует иметь в виду, что в силу п. 5 Положения о проверках приостановление (запрет) производства и иные ограничения деятельности проверяемого субъекта могут применяться контролирующим (надзорным) органом только в случае, когда такие полномочия соответствующего органа прямо установлены названным Положением или иными законодательными актами. Это означает, что заявление о продлении приостановления (запрета) производства может быть подано только контролирующим (надзорным) органом, имеющим право на вынесение требований о таком приостановлении.

В отношении заявлений об установлении приостановления (запрета) деятельности таких требований законодатель не выдвигает.

Также в ходе судебного разбирательства должны быть установлены основания для вынесения предложения о приостановлении деятельности, требования о приостановлении производства.

При оценке нарушений, на которые ссылается заявитель, следует иметь в виду, что в соответствии с подп. 3.5 п. 3 Декрета № 7 субъекты хозяйствования в процессе осуществления экономической деятельности обязаны соблюдать общие требования пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования в области ветеринарии к содержанию и эксплуатации капитальных строений

(зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования. Все перечисленные требования утверждены названным Декретом. Иные требования пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования в области ветеринарии к содержанию и эксплуатации капитальных строений (зданий, сооружений), изолированных помещений и иных объектов, принадлежащих субъектам хозяйствования, содержащиеся в технических нормативных правовых актах (далее – ТНПА), подлежат применению по усмотрению субъектов хозяйствования. Данные требования могут не соблюдаться субъектами хозяйствования при условии обеспечения в процессе экономической деятельности безопасности, исключая причинение вреда государственным или общественным интересам, окружающей среде, жизни, здоровью, правам и законным интересам граждан, если иное не предусмотрено Декретом № 7 и иными решениями Президента Республики Беларусь.

Таким образом, если в обоснование необходимости установить приостановление (запрет) деятельности либо продлить приостановление (запрет) производства заявитель ссылается на нарушение норм, содержащихся в ТНПА, в заявлении должны быть приведены ссылки на нормы Декрета № 7, иных решений Президента Республики Беларусь, требующие соблюдения норм ТНПА, либо доказательства того, что их несоблюдение не обеспечивает в процессе экономической деятельности безопасность, исключаящую причинение вреда государственным или общественным интересам, окружающей среде, жизни, здоровью, правам и законным интересам граждан.

Наличие оснований для установления приостановления (запрета) деятельности, продления приостановле-

ния (запрета) производства должно быть документально подтверждено.

Обязанность доказать наличие полномочий и оснований для вынесения предложения о приостановлении деятельности, требования о приостановлении производства возлагается на контролирующий (надзорный) орган, вынесший такие предложение, требование.

В силу ч. 2 ст. 230⁴ ХПК экономический суд не связан основаниями и доводами, изложенными в заявлениях об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства.

При этом процессуальные нормы не требуют от суда проверять обоснованность срока, на который предлагается установить приостановление (запрет) деятельности, продлить приостановление (запрет) производства.

Срок рассмотрения заявлений

Заявления об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства (в том числе в случаях, когда проверяемым субъектом является представительство иностранной организации) должны быть рассмотрены экономическим судом в срок не более десяти дней со дня вынесения определения о назначении дела к судебному разбирательству. В исключительных случаях с учетом особой сложности дела председателем суда или его заместителем срок рассмотрения дела может быть продлен до одного месяца.

Учитывая сокращенный срок рассмотрения данных категорий дел и то обстоятельство, что зачастую по таким делам необходимо оценить значительное количество нарушений, в том числе нарушений требований ТНПА, а тексты таких актов не находятся в открытом

доступе, вопрос об истребовании документов, подтверждающих содержание этих актов, целесообразно решать на стадии возбуждения производства по делу. В случае если в поданном заявлении отсутствует обоснование обязательности исполнения норм ТНПА проверяемым субъектом, полагаем, следует оставлять заявление без движения.

Решение как результат рассмотрения заявления

По результатам рассмотрения исследуемых заявлений экономический суд выносит решение, требования к которому определены в ст. 230⁵ ХПК.

Установив отсутствие оснований для установления приостановления (запрета) деятельности, продления приостановления (запрета) производства, суд выносит решения об отказе в удовлетворении заявлений, содержащих соответствующую просьбу.

Признав заявление об установлении приостановления (запрета) деятельности обоснованным, суд выносит решение об установлении приостановления (запрета) деятельности, в котором указывает наименование проверяемого субъекта, перечень его цехов, производственных участков, объектов строительства, оборудования, установление приостановления (запрета) деятельности которых направлено на предотвращение создания угрозы национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде.

Признав обоснованным заявление о продлении приостановления (запрета) производства, суд выносит решение о таком продлении, указывая в нем наименование проверяемого субъекта, виды товаров (работ, услуг), перечень транспортных средств, продление приостановления (запрета) производства и (или) реализации, эксплуатации ко-

торых направлено на предотвращение создания угрозы национальной безопасности, причинения вреда жизни и здоровью населения, окружающей среде.

Несмотря на отсутствие прямого требования в ст. 230⁵ ХПК, полагаем, что в решениях по таким делам в случае удовлетворения рассмотренного заявления в обязательном порядке должен быть указан срок, на который устанавливается приостановление (запрет) деятельности либо продлевается приостановление (запрет) производства.

При распределении расходов по делу (ст. 133 ХПК) следует помнить, что на основании п. 12 ст. 285 НК республиканские органы государственного управления, иные государственные органы и органы государственного управления, их структурные подразделения с правами юридического лица и территориальные органы, местные исполнительные и распорядительные органы (их структурные подразделения с правами юридического лица) освобождаются от государственной пошлины по судебным делам, то есть не уплачивают ее в бюджет как при обращении в суд с заявлениями, так и в том случае, когда обязанность по уплате госпошлины возникает по результатам рассмотрения дела.

В соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 205 ХПК решения экономического суда об установлении приостановления (запрета) деятельности, о продлении приостановления (запрета) производства подлежат немедленному исполнению, на что следует указать в самом решении. В случае отказа в удовлетворении рассмотренного заявления принятые по данной категории дел решения немедленному исполнению не подлежат.

Об этом важно помнить в свете того, что в случае подачи в суд заявления о продлении приостановления (запрета) производства действие приостановления сохраняется до принятия судом решения, то есть до вступления решения в законную силу.