

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-ЭС19-23787

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

дело № А08-881/2019

г. Москва

02.06.2020

резолютивная часть определения объявлена 27.05.2020

полный текст определения изготовлен 02.06.2020

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,

судей Першутова А.Г., Тютин Д.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу акционерного общества «Русская Телефонная Компания» на решение Арбитражного суда Белгородской области от 29.04.2019 по делу № А08-881/2019, постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2019 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.09.2019 по тому же делу

по заявлению акционерного общества «Русская Телефонная Компания» к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Белгородской области о признании незаконными и отмене постановления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и представления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 об устранении

причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Першутова А.Г., изучив материалы дела, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

акционерное общество «Русская Телефонная Компания» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Белгородской области с заявлением к Управлению Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Белгородской области (далее – административный орган) о признании незаконными и отмене постановления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и представления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Решением Арбитражного суда Белгородской области от 29.04.2019, оставленным без изменения постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2019, обществу отказано в удовлетворении заявленных требований.

Арбитражный суд Центрального округа постановлением от 26.09.2019 оставил без изменения решение суда первой инстанции и постановление суда апелляционной инстанции.

Общество обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой на указанные судебные акты, в которой просит их отменить и принять новый судебный акт по делу об удовлетворении заявленных требований.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Першутова А.Г. от 14.04.2020 кассационная жалоба общества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов в пределах доводов, изложенных в кассационной жалобе и отзыве на нее, в отсутствие извещенных надлежащим

образом о времени и месте судебного заседания представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия установила следующее.

В ходе проведения плановой выездной проверки деятельности общества, осуществляемой на территории Белгородской области, административный орган, выявив факт реализации обществом продукции с нарушением требований технических регламентов к ее маркировке и наличию необходимой информации о товарах, составил соответствующие протоколы осмотров помещений и акт проверки от 30.11.2018 № 1291.

Указанные результаты проведенной проверки послужили основанием для составления административным органом в отношении общества протокола от 20.12.2018 об административном правонарушении, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ, вынесения постановления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ, и представления от 17.01.2019 № 867/20.12.18 об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Не согласившись с указанными постановлением административного органа и представлением, общество оспорило их в арбитражном суде.

Рассматривая настоящий спор, суды, признав доказанным наличие в действиях общества состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена частью 1 статьи 14.43 КоАП РФ, пришли к выводу о правомерности оспариваемого постановления административного органа, и, соответственно, выданного на его основании представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

При этом, отклоняя доводы общества о допущенных административным органом нарушениях требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) при проведении плановой выездной проверки, суды исходили из того, что в силу части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 данного Закона проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу,

представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней. Установленный законом трехлетний срок между плановыми проверками юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица. Поскольку общество осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, то срок проведения плановых проверочных мероприятий в отношении каждого филиала, представительства, устанавливается отдельно. В рассматриваемом случае была проверена деятельность общества на территории одного субъекта Российской Федерации, а не по всем местам деятельности. Плановая выездная проверка в отношении общества была назначена с целью исполнения утвержденного плана проведения плановых проверок на 2018 год, согласованного с Прокуратурой Белгородской области, в отношении торговых объектов общества, расположенных на территории Белгородской области, в период с 01.11.2018 по 29.11.2018 (двадцать рабочих дней), то есть с соблюдением требований части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ.

На основании изложенного суды отказали обществу в удовлетворении заявленных требований.

Однако указанные выводы судов нельзя признать правомерными.

В силу пункта 2 части 8 статьи 9 Закона № 294-ФЗ истечение трех лет со дня окончания проведения последней плановой проверки юридического лица является основанием для включения плановой проверки в ежегодный план, периодичность и продолжительность проведения которых установлены статьями 9 и 13 Закона № 294-ФЗ.

Плановые проверки проводятся с целью соблюдения юридическим лицом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами; соответствия сведений, содержащиеся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности обязательным требованиям (статья 9 Закона № 294-ФЗ).

Плановая проверка может быть документарной или выездной. Она проводится в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 Закона № 294-ФЗ, не чаще, чем один раз в три года (часть 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ). Срок проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12,

не может превышать двадцать рабочих дней (часть 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ).

В части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ закреплено правило установления срока проведения проверки в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации.

В соответствии с названной нормой срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 Закона № 294-ФЗ проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней. Данная редакция части 4 статьи 13 Закона (с указанием на общий срок проведения проверки) была уточнена Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Учитывая, что одной из основных целей принятия Закона № 294-ФЗ является усовершенствование существующей системы государственного контроля и снижения административной нагрузки на бизнес, в Законе был установлен предельный период проверки: для юридического лица – 20 рабочих дней, а для юридического лица с филиалами – 60 рабочих дней.

Ограничение в 60 рабочих дней распространяется в целом на юридическое лицо, включая филиалы, представительства и обособленные подразделения, а не на определенную территорию деятельности юридического лица.

В то же время из материалов дела усматривается, что в отношении общества в течение 2016-2018 г. Управлениями Роспотребнадзора неоднократно проводились проверки его филиалов, расположенных в различных регионах Российской Федерации, общий срок проведения которых превысил 60 рабочих дней.

Судебная коллегия не принимает довод административного органа о невозможности осуществить проверку общества, имеющего разветвленную сеть филиалов, за 60 рабочих дней. Закон № 294-ФЗ предоставляет возможность контролирующим органам осуществлять как выездные, так и

документарные проверки, которые являются менее затратными с точки зрения временных и финансовых ресурсов контролирующего органа.

Судебная коллегия также обращает внимание на то, что Закон № 294-ФЗ, устанавливая сроки проведения плановых проверок и регулярность их проведения (не чаще, чем один раз в три года), во всех случаях имеет в виду юридическое лицо, индивидуального предпринимателя.

Понятия представительств и филиалов юридического лица определены в статье 55 Гражданского кодекса Российской Федерации:

представительством является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения, которое представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту (пункт 1);

филиалом является обособленное подразделение юридического лица, расположенное вне места его нахождения и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства (пункт 2);

представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Руководители представительств и филиалов назначаются юридическим лицом и действуют на основании его доверенности (пункт 3).

Также являются несостоятельными ссылки административного органа на положения статьи 8.1 Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 8.1 Закона № 294-ФЗ риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

В силу названной нормы отнесение к определенной категории опасности производится именно в отношении юридического лица, а не его филиалов. Определенный класс опасности должен быть установлен один на все юридическое лицо, а не на каждый его филиал в разных регионах.

В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом

муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Согласно положениям пунктов 1, 5 части 2 статьи 20 Закон № 294-ФЗ к грубым нарушениям относятся нарушения требований, в том числе предусмотренных частью 12 статьи 9 (в части срока уведомления о проведении проверки), пунктом 6 статьи 15 Закона № 294-ФЗ (в части превышения установленных сроков проведения проверок).

Закрепление в Законе № 294-ФЗ четких сроков проведения проверок обеспечивает соблюдение законных прав проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сферах контроля и надзора, а также служит гарантией недопущения нарушения прав хозяйствующих субъектов.

Таким образом, поскольку спорная проверка проведена с нарушением срока, предусмотренного частью 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, Судебная коллегия считает, что результаты проверки, проведенной с грубым нарушением требований, установленных Законом № 294-ФЗ к организации и проведению проверок, являются недопустимыми доказательствами, а принятые на основании таких результатов проверки постановление о привлечении к ответственности и представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, являются незаконными и подлежат отмене.

При таких обстоятельствах, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а заявление общества - удовлетворению.

Руководствуясь статьями 176, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Белгородской области от 29.04.2019 по делу № А08-881/2019, постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного

суда от 28.06.2019 и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.09.2019 по тому же делу отменить.

Заявление акционерного общества «Русская Телефонная Компания» удовлетворить.

Признать незаконными и отменить постановление Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Белгородской области от 17.01.2019 № 867/20.12.18 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и представление от 17.01.2019 № 867/20.12.18 об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Председательствующий судья

Т.В. Завьялова

Судья

А.Г. Першутов

Судья

Д.В. Тютин