

Аллиулов Владимир Евгеньевич

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России
Alliulov V.E., Saint-Petersburg university
of State fire service of EMERCOM of Russia

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ
ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО
ВИЗИТА НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА
PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION IN THE PROCESS
OF TAKING MEASURES BASED ON THE RESULTS OF A MANDATORY
PREVENTIVE VISIT, USING THE EXAMPLE OF THE ACTIVITIES
OF THE FEDERAL STATE FIRE SUPERVISORY BODIES**

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы разграничения контрольно-надзорных и юрисдикционных процедур в деятельности органов федерального государственного пожарного надзора при проведении обязательных профилактических визитов. Анализируется коллизия между риск-ориентированным подходом, предполагающим приоритет профилактических мер, и обязанностью должностных лиц реагировать на выявленные нарушения.

Abstract. The article examines the problems of distinguishing between control and supervisory procedures and jurisdictional procedures in the activities of the bodies of the federal state fire supervision when conducting mandatory preventive visits. The conflict between the risk-based approach, which prioritizes preventive measures, and the obligation of officials to respond to identified violations is analysed.

Ключевые слова: Профилактический визит, административная юрисдикция, контрольно-надзорная деятельность, возбуждение дела об административном правонарушении, риск-ориентированный подход.

Keywords: Preventive visit, administrative jurisdiction, initiation of proceedings for an administrative offense, risk-based approach.

Реформа контрольно-надзорной деятельности, начатая с принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ), существенно изменила соотношение контрольных и профилактических мероприятий. Приоритет был отдан профилактике: значительная часть проверок заменена профилактическими визитами, консультированием, информированием и объявлением предостережений [1].

Однако практика деятельности органов федерального государственного пожарного надзора (далее – ФГПН) выявила концептуальную проблему: что делать должностному лицу, если в ходе профилактического визита выявлены признаки административного правонарушения? Профилактический визит по своей правовой природе не является контрольным (надзорным) мероприятием, не предполагает принудительного воздействия и не влечёт юридических последствий для проверяемого лица. Но обязанность реагировать на нарушения, должностными лицами ФГПН, никуда не исчезает, что порождает разрыв между профилактической и юрисдикционной логикой, который и является предметом настоящего исследования.

Статьей 56 Закона 248-ФЗ установлен исчерпывающий перечень контрольных (надзорных) мероприятий: контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование.



В силу статей 44, 45 Закона 248-ФЗ профилактический визит, в том числе обязательный, является профилактическим мероприятием, направленным на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами, устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

Обязательный профилактический визит по мнению А.Р. Саай, Емелина В.А. и Маер О.М. – это профилактическое мероприятие, осуществляемое в рамках федерального государственного пожарного надзора, проводимое по инициативе контрольно-надзорного органа. По сути своей, обязательный профилактический визит представляет собой комплекс превентивных контрольных (надзорных) действий, которые включают в себя осмотр, истребование документов, отбор проб, инструментальное обследование, экспертизу и испытание, проводимых на поднадзорном объекте, целью которых является оказание помощи и содействия в устранении обязательных требований в области ПБ. Важно, что контролируемое лицо не вправе отказаться от его проведения [1].

В судебной практике уже встречаются примеры, когда материалы обязательного профилактического визита используются в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях. Так, решением Амурского городского суда постановление органа ФГПН о привлечении к ответственности по части 2 статьи 20.4 КоАП РФ в отношении юридического лица – УК ООО «Золотой ключ», признано законным [5]. В качестве доказательств судом были исследованы и положены в основу постановления: решения о назначении обязательных профилактических визитов, актами обязательных профилактических визитов и выданные по их результатам предписания об устранении нарушений. Таким образом, суд фактически признал допустимыми доказательствами материалы мероприятия, которое по своей правовой природе относится к профилактическим, а не к контрольным (надзорным).

Также имеются случаи, отмены постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных сотрудниками ФГПН, по результатам обязательных профилактических визитов. Так, Восьмым кассационным судом общей юрисдикции решения нижестоящих судов общей юрисдикции, вынесенные в отношении КГАУ СО «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями», по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ – оставлены без изменения, жалоба государственного инспектора г. Ачинска и Ачинского района по пожарному надзору – без удовлетворения [4]. Судом в постановлении указано, что дело об административном правонарушении возбуждено уполномоченным должностным лицом по результатам обязательного профилактического визита, что не предусмотрено действующим законодательством. В материалах дела отсутствуют сведения (сообщения, заявления и т.п.), указывающих на наличие события вмененного учреждению правонарушения. Также судом указана ссылка на часть 3.1 статьи 28.1 КоАП РФ в части того, что поводом к возбуждению дела может быть только результат проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Относительно доводов государственного инспектора по пожарному надзору в части применения части 3.7 статьи 28.1 КоАП РФ, судом указано, что субъективное толкования действующего законодательства должностным лицом, не влечет отмену обжалованных по делу решений. Судом установлено, что нижестоящими судебными органами правильно применены нормы материального и процессуального права, выводы суда о незаконности составления протокола по результату профилактического визита, являются правильными.

Проведённый анализ судебной практики, наглядно демонстрирует наличие системного противоречия между профилактической природой обязательного профилактического визита и фактическим использованием его результатов в качестве доказательственной базы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.4 КоАП РФ. Суды



нижестоящих инстанций и кассационный суд заняли единую позицию: материалы профилактического визита не могут являться единственным основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, поскольку часть 3.1 статьи 28.1 КоАП РФ требует проведения полноценного контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Данные решения судебных органов наглядно иллюстрирует обозначенную в настоящей работе проблему размывания границ между профилактической и юрисдикционной деятельностью органов федерального государственного пожарного надзора: профилактический визит, формально не порождающий состава административного правонарушения, выступает источником доказательств, достаточных для привлечения к административной ответственности.

В соответствии с частью 3.7 статьи 28.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.4 КоАП РФ, могут быть возбуждены органом, осуществляющим федеральный государственный пожарный надзор, без проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случаях, если в материалах, сообщениях, заявлениях, в том числе о связанных с пожарами преступлениях и происшествиях, имеющих или поступивших в орган, осуществляющий федеральный государственный пожарный надзор, содержатся достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Вместе с тем возможность возбуждения дела, когда данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, выявлены самим органом, осуществляющим федеральный государственный пожарный надзор, в ходе обязательного профилактического визита, в статье не указано. Отсутствие прямого нормативного запрета на использование таких материалов создаёт почву для правовой неопределённости и злоупотреблений со стороны органов ФГПН.

Привлечение лица по итогам обязательного профилактического визита к административной ответственности, может противоречить правовой природе и цели профилактического мероприятия и проводимой на территории Российской Федерации единой государственной политике в сфере государственного контроля (надзора), в том числе в области обеспечения прав граждан, организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и не отвечает принципам законности и обоснованности, установленным Законом № 248-ФЗ.

В целях устранения указанной неопределённости и приведения норм КоАП РФ в соответствие с правовой природой профилактических мероприятий предлагается дополнить статью 28.1 КоАП РФ следующим содержанием: «Материалы, полученные в ходе проведения обязательного профилактического визита, в том числе акт о проведении обязательного профилактического визита, заключения специалистов и иные документы, составленные по его результатам, не являются основанием для возбуждения дела об административном правонарушении без проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, за исключением случаев, предусмотренных частью 3.7 настоящей статьи». Одновременно предлагается изложить часть 3.7 статьи 28.1 КоАП РФ в уточнённой редакции, указав, что предусмотренное ею исключение применяется только при наличии материалов, сообщений или заявлений, полученных вне рамок профилактического визита и содержащих достаточные данные о событии административного правонарушения. Это позволит исключить расширительное толкование, при котором профилактический визит фактически подменяет собой контрольное мероприятие.

Список литературы:

1. Сай А.Р., Емелина В.А., Маер О.М. Проведение обязательных профилактических визитов // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2025. № 3. С. 4–10. DOI: 10.61260/2304-0130-2025-4-4-10.
2. Минина А.А., Перепадя С.М., Перепадя О.А., Иванча Н.В. Актуальные вопросы состояния и тренды правового регулирования контрольно-надзорной деятельности // Аграрное и земельное право. 2022. № 9 (213). С. 139-142. http://doi.org/10.47643/18151329_2022_9_139.



3. Минина А.А., Сердюкова Е.В., Перепадя О.А. Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым за коном ценностям в системе контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 183-186. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_9_183.

4. Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 20.08.2026 № 16-3920/2026 // Консультант Плюс.

5. Решение Амурского областного суда от 23.06.2026 № 7/1-35/2026 // Консультант Плюс

