

А. К. Сабирова

Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности

***A. K. Sabirova. Features of The Proceedings on Administrative Offenses Initiated
for Violation of Fire Safety Requirements***

Статья посвящена анализу особенностей производства по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности, в том числе наиболее значимым изменениям, внесенным в соответствующую область административного законодательства Российской Федерации (РФ). Рассмотрены законодательные возможности применения наказания в виде административного приостановления деятельности за невыполнение предписаний органов федерального государственного пожарного надзора (с учетом изменений).

Ключевые слова: объект защиты, нарушения требований пожарной безопасности, административная ответственность за правонарушения в области пожарной безопасности, субъект административного правонарушения в области пожарной безопасности, административное приостановление деятельности.

Контактные данные: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а; (812) 451-19-15; ledi.999@inbox.ru.

The article is devoted to the analysis of the features of administrative proceedings instituted for violations of fire safety requirements, including important changes made in the relevant area of the administrative legislation of the Russian Federation, as well as the analysis of the legislative possibility of applying administrative punishment in the form of administrative suspension of activities for non-compliance with the requirements of the federal state firefighters oversight (including named changes).

Keywords: object of protection, violations of fire safety requirements, administrative responsibility for violations in the field of fire safety, the subject of an administrative offense in the field of fire safety, administrative suspension of activities.

Contact Details: Lermontovskiy Ave 44/A, St. Petersburg, Russian Federation, 190103; (812) 451-19-15; ledi.999@inbox.ru.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» понятие пожарной безопасности, являющейся составной частью общественной безопасности, определено как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров [1].

Критерии защищенности, т. е. условия, при которых объект защиты считается пожаробезопасным, изложены в нормативных правовых актах, содержащих требования пожарной безопасности к объектам защиты (*продукции, имуществу граждан или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, зданиям, сооружениям, транспортным средствам, технологическим установкам, оборудованию, агрегатам, изделиям и иному, к которым установлены или должны быть установлены требования пожарной безопасности для*

Анна Кудратовна Сабирова — аспирант кафедры административного права и административного процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Сабирова А. К., 2019

предотвращения пожара и защиты людей при пожаре (ст. 1 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности (далее — ФЗ № 123), в зависимости от их конструктивных особенностей, функционального назначения, количества людей, планируемого к одновременному пребыванию в нем, и т. д. При этом условия соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности содержатся в ст. 6 ФЗ № 123-ФЗ, согласно которой пожарная безопасность этого объекта должна быть обеспечена таким образом, чтобы пожарный риск (*допустимое значение — одна миллионная в год при размещении отдельного человека в наиболее удаленной от выхода из здания и сооружения точке. Риск гибели людей в результате воздействия опасных факторов пожара должен определяться с учетом функционирования систем обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений* [2]) не превышал допустимых значений, в условиях соблюдения требований пожарной безопасности в виде, изложенном в нормативных документах, или с учетом разработанных компенсирующих мероприятий. Для таких объектов защиты, как, например, объекты культурного наследия, с целью сохранения их в первозданном виде и разрабатываются компенсирующие мероприятия, комплекс соблюдения которых позволяет обеспечить соблюдение допустимых пределов пожарного риска.

Основанием для возбуждения административного производства в связи с событием правонарушения в области пожарной безопасности является несоблюдение указанных условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности. В ст. 28.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях перечислены поводы к возбуждению дела об административном правонарушении и юридические факты, позволяющие считать дело возбужденным. Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определен круг оснований, в рамках реализации которых должностными лицами федерального государственного пожарного надзора (ФГПН) законно может быть выявлено несоответствие объекта защиты требованиям пожарной безопасности, что служит поводом к возбуждению дела об административном правонарушении [3].

Необходимо отметить, что возбуждение административного производства на законных основаниях допускается только после оформления акта о проведении проверки (по результатам проведения государственного контроля (надзора), разумеется, при условии обнаружения должностным лицом, уполномоченным на составление протоколов по соответствующим составам Кодекса РФ об административных правонарушениях [4], достаточных данных, свидетельствующих о наличии события административного правонарушения (примечание к ст. 28.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях введено Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5]). Административная ответственность за нарушения законодательства РФ в области пожарной безопасности предусмотрена ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях. С вступлением в силу Федерального закона от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»,

и ст. 20.4 соответствующего Кодекса претерпела значительные изменения [6]). Так, ранее ст. 20.4 составы правонарушений, относящихся к административным правонарушениям в области пожарной безопасности, дифференцировались в зависимости от конкретизации объективной стороны административного правонарушения: например, нарушения требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению и (или) требований пожарной безопасности к обеспечению объектов защиты первичными средствами пожаротушения, были самостоятельным поводом для привлечения виновного лица к административной ответственности и предполагали наименьшие санкции, чем нарушения требований пожарной безопасности к эвакуационным путям или системам автоматической пожарной сигнализации (АПС).

Вместе с тем, упразднив данные нормы, законодатель на федеральном уровне оставил все-таки ответственность за них. В настоящее время за нарушения требований пожарной безопасности (за исключением выделенных в отдельные части (статьи) специальных составов) предусмотрена ответственность ч. 1 ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, а перечень субъектов, подлежащих этой ответственности за соответствующие нарушения, расширен. В частности, в его состав включены лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели). Можно сделать вывод о том, что расширение перечня субъектов правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, продиктовано и принципом соразмерности административного наказания совершенному правонарушению (ранее индивидуальные предприниматели привлекались, согласно указанной части, к административной ответственности как должностные лица).

Претерпела изменения и процедура законного признания объекта защиты эксплуатирующим с возможностью возникновения угрозы жизни или здоровью людей. Эти изменения заключаются в применении к его правообладателю (юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю) административного наказания в виде административного приостановления деятельности, т. е. временного прекращения деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, их филиалов, структурных подразделений, а также эксплуатации объектов, зданий, сооружений, осуществления отдельных видов деятельности, оказания услуг в случае возможности возникновения угрозы жизни или здоровью людей, что находит отражение в ст. 3.12 [4]. С учетом правил подведомственности, изложенных в ст. 23.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, данное административное наказание, может быть назначено только органами судебной власти (районным судом). Назначая его, суд признает объект защиты небезопасным (с точки зрения пожарной безопасности), при этом настолько, что налагает на соответствующих лиц административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

В контексте ранее действовавшей редакции ст. 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях вопрос о возможности и необходимости назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности целесообразен в рамках административного производства, возбужденного по ч. 5 ст. 20.4 соответствующего Кодекса, предполагавшей возникновение административной ответственности за повторное совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 или ч. 4 ст. 20.4. Следовательно, состав ч. 5 ст. 20.4 образован повторностью нарушений требований пожарной безопасности, выявленных на объекте защиты (например, к внутреннему противопожарному водоснабжению) или повторностью нарушений требований пожарной безопасности (например, к системам АПС). Под повтор-

ностью правонарушения понималось вторичное совершение лицом, подвергнутым административному наказанию (в период со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления, ст. 4.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях), правонарушения, предусмотренного частями 3 или 4 ст. 20.4 соответствующего Кодекса. Иными словами, в контексте ранее действовавшей редакции ст. 20.4 момент совершения и момент выявления (составления акта проверки) правонарушения по ч. 5 ст. 20.4 совпадали, и с момента выявления указанного состава правонарушения начиналось течение срока давности привлечения, установленного ст. 4.5 соответствующего Кодекса (три месяца) для составов правонарушений, подведомственных с позиции их рассмотрения органами судебной власти.

В действующей редакции ст. 20.4 указанного Кодекса данная норма (части 3, 4, 5) упразднена. Условия возможности назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности объекта защиты изложены в ч. 14 ст. 19.5 Кодекса об административных правонарушениях (также претерпевшей изменения с вступлением в силу Федерального закона от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ). Диспозицией данной нормы выступают не нарушения требований пожарной безопасности, а повторное невыполнение в срок предписания органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор и на объектах защиты в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания.

Итак, момент совершения правонарушения не совпадает с моментом его выявления, поскольку правонарушение, предусмотренное перечисленными выше частями ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях, связано с невыполнением обязанности, возложенной предписанием на установленное лицо и с установленными сроками его исполнения. Соответственно, по истечении срока, указанного в предписании для устранения нарушений требований пожарной безопасности, наступает момент совершения правонарушения, и начинается трехмесячный срок давности привлечения к административной ответственности, поскольку поименованные составы подведомственны рассмотрению только органами судебной власти. Момент совершения правонарушения не связан с моментом его выявления при проверке инспектором ФГПН. Если внеплановая проверка в рамках контроля предписания будет проведена за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, то последующее возбуждение административного производства по частям 12, 13, 14 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях будет незаконным, что регламентировано п. 6 ч. 1 ст. 24.5 данного Кодекса [4].

Законодательством РФ не предусмотрена такая совокупность нарушений требований пожарной безопасности, которая бы четко определяла понятия угрозы жизни и здоровью людей. В правовом поле Кодекса РФ об административных правонарушениях возможность возникновения угрозы жизни и здоровью людей, находящихся на объекте защиты, можно поставить в зависимость от возможности применения к правообладателю такого объекта защиты административного наказания в виде административного приостановления деятельности. В частях 12 и 13 ст. 19.5 рассматриваемого нами Кодекса не приведен перечень нарушений требований пожарной безопасности, выступающий необходимым условием действия названных норм. Их объективная сторона выражается только в неисполнении предписания об устранении нарушений требований пожарной безопасности. Вопрос соблюдения последних на объекте защиты является составляющим в обеспечении безопасности жизни и здоровья людей в целом. Уместен вывод

о том, что любое не устраненное в рамках исполнения предписания нарушение требований пожарной безопасности может повлечь за собой возникновение угрозы жизни и здоровью людей на объекте защиты, на котором оно не устранено.

Перечень лиц, уполномоченных для составления протоколов об административных правонарушениях в области пожарной безопасности, определен ст. 28.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях. В п. 42 ч. 2 этой статьи отражено, что должностные лица органов ФГПН составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.34, ч. 5 ст. 14.46.2, ч. 1 ст. 19.4, ч. 12–15 ст. 19.5, статьями 19.6, 19.7, 19.13, 19.33 соответствующего Кодекса. В этом перечне отсутствует, как видим, ст. 20.4. Вместе с тем в ч. 1 ст. 28.3 анализируемого Кодекса закреплено положение о том, что должностные лица органов, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать составы административных правонарушений, в соответствии с главой 23 этого же Кодекса вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных данными составами.

Статья 23.34 Кодекса РФ об административных правонарушениях содержит перечень составов правонарушений, подведомственный рассмотрению органами ФГПН, в который входит и ст. 20.4 указанного Кодекса [4]. Поэтому законность возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном этой ст. 20.4 РФ, органы ФГПН не должны ставить под сомнение.

Таким образом, административному производству по делам о правонарушениях в области пожарной безопасности присуща специфика. Любое административное производство, возбужденное по составам, рассмотренным нами выше, осуществляется уполномоченными должностными лицами ФГПН и направлено на пресечение нарушений требований пожарной безопасности, а также предупреждение новых; основано на принципах гласности, доказанности и соразмерности административного наказания допущенным нарушениям требований пожарной безопасности.

Литература

1. О пожарной безопасности: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
2. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс]: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/ (дата обращения: 16.03.2019).
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения: 21.03.2019).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29.03.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002, № 1. Ч. 1. Ст. 1.
5. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: федер. закон от 14 окт. 2014 г. № 307-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169745/ (дата обращения: 02.04.2019).
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ // Российская газета. 2017. 30 мая.