

В. Л. Тихомиров^{1,2}, Н. А. Таратанов¹, А. К. Кокурин¹, Е. В. Карасев¹
(¹Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России,
²ГУ МЧС России по Костромской области; e-mail: taratanov_n@mail.ru)

ТИПОВЫЕ ОШИБКИ СОТРУДНИКОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОТДЕЛОВ, ОТДЕЛЕНИЙ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ

Проанализированы типовые ошибки сотрудников территориальных отделов, отделений надзорной и профилактической работы МЧС России при осуществлении административных полномочий; проанализированы актуальные проблемы осуществления административно-правовой деятельности в области пожарной безопасности. Предметом исследования является изучение типичных ошибок при ведении административных дел с целью недопущения повторного нарушения законодательства.

Ключевые слова: административно-правовая деятельность, Федеральный государственный пожарный надзор, нормы административного законодательства.

21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утверждена Реформа контрольной и надзорной деятельности, целью которой является снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков, снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков) на 15 % от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 50 % к концу 2025 г., а также снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 10 % от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 30 % к концу 2025 г. Снижение административной нагрузки при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, не менее чем на 20 % по сравнению с 2016 г. к концу 2018 г. и на 50 % к концу 2025 г.

Согласно прогнозу реализации Реформы контрольной и надзорной деятельности, индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, возрастёт в 2 раза к концу 2025 г.

По данным отдела пожарной статистики Всероссийского научно-исследовательского института противопожарной обороны МЧС России, за 2017 г. на территории России сотрудниками территориальных отделов надзорной деятельности и профилактической работы при проведении мероприятий по надзору выявлено 69556 нарушений в области пожарной безопасности. По результатам проверок к административной ответственности привлечено 15154 юридических лиц и 45587 должностных лиц. При ведении администра-

тивных дел часто допускаются нарушения, связанные с незнанием административно-процессуального законодательства. За нарушения законности в деятельности государственного пожарного надзора ФПС России Генеральной прокуратурой РФ в адрес МЧС России вынесено 3 представления. В адрес Главных управлений МЧС России по субъектам РФ аналогичные представления выносятся ежегодно. Только за 2017 г. в рамках уголовно-процессуальной деятельности рассмотрено 144803 материалов, по итогу уголовное дело возбуждено лишь в 1051 случае из них. Так как ежегодно большое количество административных дел прекращаются решением судебных органов, данная тематика является острой и актуальной.

Предметом исследования авторов является изучение типичных ошибок, допущенных сотрудниками территориальных отделов надзорной деятельности и профилактической работы при ведении административных дел с целью недопущения повторного нарушения законодательства.

Достижение поставленной цели невозможно без исследования актуальных проблем осуществления административно-правовой деятельности в области пожарной безопасности [1], которые находят своё отражение в Федеральных законах № 195-ФЗ от 30 декабря 2001 г. **"Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"** (КоАП РФ) и № 63-ФЗ от 13 июня 1996 г. **"Уголовный кодекс РФ"** (УК РФ). К ним относятся:

1) Манкирование представлений по административным делам об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения в соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ "Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения".

2) Непривлечение лица, допустившего непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения по ст. 19.6 КоАП РФ "Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения".

3) Неизвещение прокурора о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершённом несовершеннолетним, а также о рассмотрении дела об административном правонарушении, возбуждённого по инициативе прокурора.

4) Эпизодичное составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения.

5) Несоставление административного протокола по ст. 20.25 КоАП РФ "Уклонение от исполнения административного наказания" при неоплате административного штрафа в срок.

6) Отсутствие практики повторного отправления постановлений по административным делам в службу судебных приставов, возвращённых ранее в связи с невозможностью взыскания.

7) Крайне редкое привлечение к административной ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ "Непредставление сведений (информации)" физических и юридических лиц, не предоставивших (или не в полном объёме представивших) сведения (информацию) по запросам.

Для решения обозначенных проблем необходимо вначале проанализировать причины их возникновения. Так, ряд проблем обуславливается следующим: при наличии определённых обстоятельств виновное лицо может быть **полностью или частично освобождено от юридической ответственности**. Однако это не означает, что в результате подобного акта совершённое деяние перестаёт быть противоправным и общественно опасным. Просто в силу определённых причин теряется смысл дальнейшего претерпевания лицом мер оказываемого на него воздействия.

Существует ряд обстоятельств, исключающих административную ответственность, которые связаны с особенностями обстановки, причин и оснований совершения правонарушения.

Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ).

Отсутствие события и состава административного правонарушения является основанием для прекращения производства по административному делу (п. 1, п. 2, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

К административной ответственности не могут привлекаться лица, не достигшие 16-летнего возраста, в соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ, п. 2, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ. С учётом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

Не подлежит административной ответственности как должностное лицо физическое лицо, которое постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями не осуществляющее функции представителя власти, то есть не наделённое в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, не выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооружённых силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации (ст. 2.4 КоАП РФ).

Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причинённый вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ, п. 3 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ, п. 2, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Не подлежит административной ответственности физическое и юридическое лицо в виду издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (п. 4, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). Административная ответственность прекращается в силу признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (п. 5, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Административное производство прекращается в связи со смертью физического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, а в отношении юридического лица – внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве) (п. 8, п. 8.1 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

При малозначительности совершённого административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ).

Срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение обязательных для исполнения норм пожарной безопасности составляет один год со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, п. 6, ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Ответственность за нарушение требований пожарной безопасности – это, прежде всего, правовой аспект обеспечения пожарной безопасности в организациях и на производстве. Он предусматривает привлечение виновных лиц к дисциплинарной, административной или же уголовной ответственности

за невыполнение или ненадлежащее выполнение требований пожарной безопасности [2-3]. Иными словами, нести ответственность за халатное отношение к мерам предосторожности в области пожарной безопасности может как любой сотрудник организации, так и её руководитель [4].

Ещё одним обстоятельством, усложняющим осуществление административно-правовой деятельности должностных лиц надзорных органов МЧС России в области пожарной безопасности, является "неразграничение" так называемого "бланкетного" и "отсылочного" характера правовых норм.

Вообще, *бланкетные нормы права* – нормы права, которые не содержат правила поведения, а отсылают к правилам, определяемым законодательством, государственными органами, общественными организациями, локальными актами.

Существуют три основных способа изложения элементов норм права в статьях нормативных правовых актов:

- 1) прямой (элемент нормы права прямо излагается в статье);
- 2) бланкетный (элемент нормы права выражен в самой общей форме, отсылая к другим нормативным правовым актам (без указания на конкретную норму, где можно найти недостающие сведения), к определённым отраслям права и даже к "действующему законодательству" (при бланкетном изложении элемента нормы права он остаётся неопределённым);
- 3) отсылочный (элемент нормы права полностью не излагается, вместо этого содержится отсылка на конкретную статью того же нормативного правового акта) [4].

Примером этого может служить, к примеру, то, что должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор, могут привлекать к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого вреда здоровью человека (ст. 20.4 КоАП РФ).

В то же время, "Нарушение требований пожарной безопасности" может быть квалифицировано и как нарушение постановлений ст. 219 Федерального закона от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ "Уголовный кодекс РФ":

1. Нарушение требований пожарной безопасности, совершённое лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека.
2. То же деяние, повлекшее по неосторожности смерть человека.
3. Деяние, предусмотренное частью первой данной статьи, повлекшее по неосторожности смерть двух или более лиц [5-6].

То есть, обнаружение самого факта нарушения требований пожарной безопасности предполагает "активизацию" санкции ст. 20.4 КоАП РФ, определяющей правовые последствия несоблюдения требований, установленных в диспозиции правовой нормы. Однако, в ходе доследственной проверки диспозиция правовой нормы может указать на положения другого нормативного правового акта – УК РФ (ст. 219).

Заключение

Таким образом, выявленные на начальном этапе проблемы осуществления административно-правовой деятельности в области пожарной безопасности говорят об актуальности выбранного направления. Дальнейшее исследование в данном направлении позволит избежать ошибок при применении норм административного законодательства при проведении мероприятий по надзору в области пожарной безопасности, позволит повысить качество доказательственной базы при производстве административных дел, упростит процедуру применения административного законодательства, тем самым позволит разработать практические рекомендации для должностных лиц надзорных органов МЧС России.

Литература

1. *Медведева Л. В., Асеев И. М.* Методика дополнительного профессионального образования сотрудников государственного пожарного надзора в вузе МЧС России // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2016. № 1. С. 174-186.
2. *Горожанкина Д. В., Выгузова Е. В.* Расследование пожаров: правовое обеспечение деятельности сотрудников государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы в решении проблем практики (на примере Уральского федерального округа) // Техносферная безопасность. 2015. № 1 (6). С. 14-18.
3. *Якимов В. А., Антонов А. В.* Анализ исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности // Отчёт о НИР. <https://elibrary.ru/item.asp?id=27720770>.
4. *Иванихина И. В., Скузоватов Е. А.* Типологические особенности личности различных категорий сотрудников, осуществляющих надзорную деятельность в системе МЧС России // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. 2014. № 4 (4). С. 98-103.
5. *Якимов В. А., Антонов А. В., Алашкевич Ю. Д.* Анализ исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности // В мире научных открытий. 2015. № 11-7 (71). С. 2772-2783.
6. Интернет-ресурс: https://ru.wikipedia.org/wiki/Норма_права.

Материал поступил в редакцию 25 августа 2017 г.

Для цитирования: *Тихомиров В. Л., Таратанов Н. А., Кокурин А. К., Карасев Е. В.* Типовые ошибки сотрудников территориальных отделов, отделений надзорной деятельности и профилактической работы // Технологии техносферной безопасности. – Вып. 2 (78). – 2018 – С. 26-32. DOI: 10.25257/TTS.2018.2.78.26-32.

V. L. Tikhomirov, N. A. Taratanov, A. K. Kokurin, E. V. Karasev
**TYPICAL MISTAKES OF MEMBERS OF THE TERRITORIAL DIVISIONS,
OFFICES OF SUPERVISORY ACTIVITIES AND PREVENTIVE WORK**

Typical mistakes made by employees of territorial departments of supervisory activity and preventive work of the EMERCOM of Russia in the exercise of administrative powers were considered; the actual problems of implementation of administrative and legal activities in the field of fire safety were analyzed. The subject of the study is the study of typical errors in the conduct of administrative affairs in order to prevent repeated violations of the law. The shortcomings revealed at the initial stage and the analysis of existing problems will allow to avoid mistakes at application of regulations of the administrative legislation when carrying out actions for supervision in the field of competence of the EMERCOM of Russia; it will also allow to increase quality of evidential base at the production of administrative affairs, it will also simplify procedure of application of the administrative legislation, thereby allowing to develop practically focused recommendations for employees of Supervisory activity of the EMERCOM of Russia.

Key words: administrative and legal activities, Federal state fire supervision, norms administrative regulations.

References

1. Medvedeva L. V., Aseev I. M. The technique of further vocational education for the state fire supervision employees in higher educational establishment of EMERCOM of Russia. *Vestnik of Saint-Petersburg University of State Fire Service of Emercom of Russia*, 2016, no. 1, pp. 174-186 (in Russian).
2. Gorozhankina D. V., Vyguzova E. V. Investigation of fires: legal support activities of employees of the state fire supervision of the Federal Fire Service in solving the problems of practice (Ural Federal District). *Tekhnosfernaya bezopasnost / Technosphere safety*, 2015, no 1 (6), pp. 14-18 (in Russian).
3. Yakimov V. A., Antonov A. V. *Analiz ispolneniya gosudarstvennoj funkicii po nadzoru za vypolnieniem trebovanij pozharnoj bezopasnosti* [Analysis of the execution of the state function of supervision over the implementation of fire safety requirements]. Report on research. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27720770>.
4. Ivanchina I. V., Skuzovatov E. A. Typological personality characteristics of various employee categories engaged in supervisory activities within the EMERCOM system in Russia. *Aktualnye problemy ehkonomiki i menedzhmenta / Actual problems of Economics and Management*, 2014, no. 4 (4), pp. 98-103 (in Russian).
5. Yakimov V. A., Antonov A. V. Analysis of performance of public functions to oversee the implementation of fire safety requirements. *V mire nauchnyh otkrytij / In the World of Scientific Discoveries*, 2015, no 11-7 (71), pp. 2772-2783 (in Russian).
6. Online resource: https://ru.wikipedia.org/wiki/Normy_prava.

For citation: Tikhomirov V. L., Taratanov N. A., Kokurin A. K., Karasev E. V. Typical mistakes of members of the territorial divisions, offices of supervisory activities and preventive work. *Tekhnologii tekhnosfernoj bezopasnosti // Technology of technosphere safety*, vol. 2 (78), 2018, pp. 26-32 (in Russian). DOI: 10.25257/TTS.2018.2.78.26-32.