

Научная статья
УДК 342.5; 342.9
ББК 67.401

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОЖАРНЫЙ НАДЗОР: ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В СВЯЗИ С ИЗМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

✉ **Винокуров Владимир Анатольевич.**
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия.
Шманцарь Дмитрий Александрович.
Главное управление МЧС России по Брянской области, г. Карачев, Россия
✉ tigp@igps.ru

Аннотация. Статья посвящена проблемам привлечения к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности физических лиц (граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства), не относящихся к категории контролируемых лиц в смысле, придаваемом этому понятию Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Препоной к верному пониманию прав органов государственного контроля (надзора), включая органы государственного пожарного надзора, по привлечению физических лиц к административной ответственности стала формулировка нормы части 31 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая возможность привлечения к административной ответственности только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Проведенный в статье системный анализ нормативных правовых актов доказывает, что данная норма не касается физических лиц, которые по законодательству не являются контролируемыми лицами.

В целях однозначного понимания указанной нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, необходимости выполнения органами государственного контроля (надзора) своих полномочий, включая государственный пожарный надзор, авторами сформулированы предложения по внесению изменений в указанный Кодекс и Федеральный закон «О пожарной безопасности».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, государственный контроль (надзор), МЧС России, федеральный государственный пожарный надзор, пожарная безопасность, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административные правонарушения, контрольное (надзорное) мероприятие, контролируемое лицо

Для цитирования: Винокуров В.А., Шманцарь Д.А. Федеральный государственный пожарный надзор: проблемы привлечения к административной ответственности физических лиц в связи с изменением законодательства // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2023. № 2 (59). С. 49–55.

Scientific article

FEDERAL STATE FIRE SUPERVISION: PROBLEMS OF BRINGING INDIVIDUALS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN CONNECTION WITH CHANGES IN LEGISLATION

✉ **Vinokurov Vladimir A.**
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia, Saint-Petersburg, Russia.
Shmantsar Dmitry A.
Main directorate of EMERCOM of Russia in the Bryansk region, Karachev, Russia
✉ tigp@igps.ru

Abstract. The article is devoted to the problems of bringing to administrative responsibility for violation of fire safety requirements of individuals (citizens of the Russian Federation, foreign citizens and stateless persons) who do not belong to the category of controlled persons in the sense given to this concept by the Federal

law «On mandatory requirements in the Russian Federation» and the Federal law «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation».

An obstacle to a correct understanding of the rights of state control (supervision) bodies, including state fire supervision bodies, to bring individuals to administrative responsibility was the wording of the norm of part 31 of Article 28.1 of the Code of administrative offences of the Russian Federation, which provides for the possibility of bringing to administrative responsibility only after conducting a control (supervisory) event in cooperation with a controlled person. The systematic analysis of regulatory legal acts carried out in the article proves that this norm does not apply to individuals who are not controlled persons under the law.

In order to unambiguously understand the specified norm of the Code of administrative offences of the Russian Federation, the need for state control (supervision) bodies to fulfill their powers, including state fire supervision, the authors formulated proposals to amend the specified Code and the Federal law «On Fire Safety».

Keywords: Constitution of the Russian Federation, state control (supervision), EMERCOM of Russia, Federal state fire supervision, fire safety, Code of the Russian Federation on administrative offenses, administrative offenses, control (supervisory) event, controlled person

For citation: Vinokurov V.A., Shmantsar D.A. Federal state fire supervision: problems of bringing individuals to administrative responsibility in connection with changes in legislation // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii* = Right. Safety. Emergency situations. 2023. № 2 (59). P. 49–55.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации¹ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; при этом земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной форме собственности (статья 9). Одновременно указанный главный правовой акт государства вводит правило, по которому «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (часть 2 статьи 36), а также устанавливает обязанность, в соответствии с которой «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (статья 58).

Для соблюдения указанных выше конституционных норм в части сохранения природных ресурсов и в целях обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, то есть для обеспечения состояния защищенности личности и имущества, общества и государства от пожаров был принят Федеральный закон «О пожарной безопасности»², предусматривающий в виде одной из основных функций системы обеспечения пожарной безопасности осуществление федерального государственного пожарного надзора, предметом которого является, в том числе соблюдение гражданами требований пожарной безопасности в зданиях, помещениях, сооружениях, на территориях, земельных участках, которыми граждане владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются требования пожарной безопасности (статьи 3 и 6). Данным законом предусмотрено наличие федеральной противопожарной службы, находящейся в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности (статья 5), которым в настоящее время является МЧС России³.

В целях защиты личности, имущества, общества и государства от пожаров в Российской Федерации предусмотрена ответственность за нарушение требований пожарной безопасности: административная – по статье 20.4 (и некоторым другим статьям, предусматривающим ответственность за нарушение правил пожарной безопасности в определенных случаях) Кодекса

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. 2020. 4 июля. № 0001202007040001. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (принят Гос. Думой 18 нояб. 1994 г., подписан Президентом Рос. Федерации 21 дек. 1994 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1994. № 35. Ст. 3649.

³ Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 28. Ст. 2882.

Российской Федерации об административных правонарушениях⁴; уголовная – по статьям 168, 219, 261 Уголовного кодекса Российской Федерации⁵.

Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁶ установлено, что организация и осуществление надзора (контроля) должны регулироваться федеральными законами о видах контроля и принимаемыми в соответствии с ними положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (часть 6 статьи 2).

В отношении федерального государственного пожарного надзора действует Положение о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 года № 290⁷. Одним из предметов федерального государственного пожарного надзора указанное Положение определяет соблюдение контролируруемыми лицами (к которым относятся, в том числе граждане, имеющие во владении или пользовании объекты надзора) требований пожарной безопасности в зданиях, помещениях, на территориях и земельных участках, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются требования пожарной безопасности, а также оценка их соответствия требованиям пожарной безопасности. В числе полномочий государственных инспекторов по пожарному надзору – проведение различных видов плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

В случае если в ходе контрольного (надзорного) мероприятия усматривается состав административного правонарушения, соответствующим должностным лицом федерального государственного пожарного надзора в соответствии со статьей 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – Кодекс) возбуждается дело об административном правонарушении. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении (при наличии которых составляется протокол об административном правонарушении), в частности, являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических лиц, указывающие на наличие события административного правонарушения (за некоторыми исключениями).

Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (принят Государственной Думой 20 дек. 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 дек. 2001 г., подписан Президентом Рос. Федерации 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации (принят Государственной Думой 24 мая 1996 г., одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г., подписан Президентом Рос. Федерации 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁶ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (принят Государственной Думой 22 июля 2020 г., одобрен Советом Федерации 24 июля 2020 г., подписан Президентом Рос. Федерации 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁷ О федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17. Ст. 1964; 2021. № 27. Ст. 5403; № 50 (ч. IV). Ст. 8557; 2022. № 40. Ст. 6832.

⁸ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: Федер. закон от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ (принят Государственной Думой 6 июля 2022 г., одобрен Советом Федерации 8 июля 2022 г., подписан Президентом Рос. Федерации 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5257.

статья 28.1 была дополнена частью 3¹, вводящей условие, по которому дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), при наличии одного из указанных в Кодексе поводов к возбуждению дела, «может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов» (за отдельными исключениями).

Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁹ предусматривает, что обязательные требования устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (статья 2), а также предполагает, что перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности подлежит размещению на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), с текстами действующих нормативных правовых актов.

На официальном сайте Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий размещено семь актов, содержащих обязательные требования в области пожарного надзора¹⁰. При этом ни один из представленных в данном перечне нормативных актов не устанавливает обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного пожарного надзора, предъявляемые к гражданам, являющимся собственниками индивидуальных жилых домов, участков и других прилегающих территорий или имеющими указанные объекты в пользовании.

Однако Федеральный закон «О пожарной безопасности» предусматривает обязанности граждан соблюдать требования пожарной безопасности, а также иметь в помещениях и строениях, находящихся в их собственности (пользовании), первичные средства тушения пожаров и противопожарный инвентарь в соответствии с правилами противопожарного режима и перечнями, утвержденными соответствующими органами местного самоуправления (статья 34). Если же исходить из определения, по которому обязательные требования пожарной безопасности – это определенные нормативными правовыми актами «специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности» (статья 1) (курсив наш – *В.В., Ш.Д.*), то очевидно, что такие требования не могут быть установлены как обязательное условие для владения и содержания индивидуального жилого дома и прилегающего к нему участка.

Обратим внимание на размещенные на сайте МЧС России Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479¹¹, которые устанавливают требования пожарной безопасности, в основном за исключением индивидуальных жилых домов, садовых домов, хозяйственных построек, а также гаражей на садовых земельных участках, на земельных участках для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства.

⁹ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (принят Государственной Думой 22 июля 2020 г., одобрен Советом Федерации 24 июля 2020 г., подписан Президентом Рос. Федерации 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

¹⁰ Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках федерального государственного пожарного надзора // Официальный сайт МЧС России. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/perechen-obyazatelnyh-trebovaniy/federalnyy-gosudarstvennyy-pozharnyy-nadzor> (дата обращения: 12.02.2023).

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 39. Ст. 6056.

Таким образом, исходя из системного анализа норм изложенных нормативных правовых актов, следует, что физические лица, являющиеся собственниками указанных жилых домов, построек, земельных участков и прилегающих территорий или имеющие эти объекты в пользовании, не относятся к контролируемым лицам в смысле, придаваемом этому понятию Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В качестве подтверждения вывода следует привести норму из последнего федерального закона, определяющего в качестве подконтрольных лиц граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (физических лиц), но лишь тех, кто, не осуществляя предпринимательскую деятельность, владеет и (или) пользуется производственными объектами, являющимися объектами контроля, к которым предъявляются обязательные требования (статья 31).

Однако на практике после вступления в силу нормы, изложенной в части 3¹ статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, возникли проблемы осуществления федерального государственного пожарного надзора в отношении граждан, нарушающих требования пожарной безопасности в индивидуальных жилых домах, на участках или прилегающих к домам территориям.

Если буквально следовать требованиям, изложенным в упомянутой норме части 3¹ статьи 28.1 Кодекса, полагая, что гражданин (физическое лицо) является контролируемым лицом в любом случае, то для того, чтобы привлечь это лицо к административной ответственности требуется провести контрольное (надзорное) мероприятие во взаимодействии с контролируемым лицом. При этом действовать необходимо в соответствии с ежегодным планом контрольного (надзорного), формируемого контрольным (надзорным) органом и подлежащего согласованию с органами прокуратуры. Требование по согласованию с органами прокуратуры относится и к внеплановым контрольным (надзорным) мероприятиям (часть 1 статьи 61, часть 2 статьи 66 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

В результате данного подхода невозможно реально осуществить федеральный государственный пожарный надзор в части соблюдения физическими лицами требований пожарной безопасности в принадлежащих им жилых домах, садовых домах, хозяйственных постройках, гаражах, а также на садовых земельных участках, на земельных участках для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства или на указанных объектах, находящихся в пользовании физических лиц.

Если же использовать предложенное в настоящей статье толкование нормативных правовых актов, то должностные лица федерального государственного пожарного надзора должны иметь право осуществлять федеральный государственный пожарный надзор, опираясь на нормы Федерального закона «О пожарной безопасности» (статья 16), с учетом норм Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», предусматривающего проведение профилактических мероприятий в отношении граждан, не являющихся контролируемыми лицами, направленных, в том числе на устранение условий, причин и факторов, способных привести к причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (статьи 44, 45). Данным Федеральным законом предусмотрен также такой вид контрольных (надзорных) мероприятий, как выездное обследование (статья 75), которое позволяет предупредить и при невыполнении требований должностных лиц федерального государственного пожарного надзора привлечь к административной ответственности лиц, например, за неправильную эксплуатацию печи, неосторожное обращение с огнем, нарушение правил разведения костра на территории домовладения или иной территории, нарушение требований при проведении пожароопасных работ, захламление горючими материалами или неосуществление уборки сухой растительности на земельном участке, за содержания в неисправном состоянии имущества и т.п. Однако такое обследование жилого дома и прилегающего к нему участка не может быть проведено без участия их владельцев.

На обширной территории нашего государства, в тех районах, где граждане проживают в частном жилом секторе, то есть имеют в собственности или в пользовании индивидуальные жилые дома, хозяйственные и иные постройки с прилегающими земельными участками, распространенной практикой было реагирование сотрудников федерального государственного пожарного надзора на ситуации или происшествия, связанные с горением мусора и сухой растительности, оперативным реагированием на жалобы, касающиеся складирования горючих материалов на частных земельных участках или территориях домовладений. В случае игнорирования физическими лицами профилактических мер, направленных на предупреждение возможного нарушения, виновные привлекались, в частности, к административной ответственности, что, безусловно, снижало риски возникновения пожаров, повреждения или уничтожения имущества, способствовало сохранению жизни и здоровья населения.

Необходимо также обратить внимание на то, что положения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», являющегося базовым для всех видов контроля (надзора), не относятся к мероприятиям по проверке заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, к дознанию и предварительному следствию, а также к производству по делам об административных правонарушениях (часть 3 статьи 1). Это означает, что норма части 3¹ статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, входящей в главу IV «Производство по делам об административных правонарушениях», по сути, вступила в противоречие с нормами Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», создав дополнительное препятствие для органов государственного контроля (надзора), не преодолев которое невозможно привлечь виновное лицо к административной ответственности. При этом процедура привлечения к административной ответственности физического лица, не являющегося контролируемым лицом, осталась не урегулированной. Подобный подход законодателя допустил различное применение требований законодательства по организации и проведению государственного контроля (надзора), в частности федерального государственного пожарного надзора, что при существующей практике наказывать сотрудников федеральной противопожарной службы МЧС России, приведет к существенному сокращению или прекращению осуществления данного вида надзора. В конечном итоге на фоне безнаказанности лиц, виновных в нарушении требований пожарной безопасности, увеличится число пострадавших от пожаров, а также умножится материальный ущерб, который может быть причинен неконтролируемым горением.

В целях однозначного понимания законодательных норм в части осуществления государственного контроля (надзора), включая федеральный государственный пожарный надзор, в отношении физических лиц, не относящихся к контролируемым лицам в смысле федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также принимая во внимание норму части 2 статьи 61 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», по которой федеральным законом о виде контроля может быть установлено, что вид контроля осуществляется без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, предлагается:

1) внести следующие изменения в статью 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

а) часть 3¹ дополнить абзацем следующего содержания:

«Положения настоящей части не распространяются на возбуждение дела об административном правонарушении в отношении физических лиц, не относящихся к контролируемым лицам.»;

б) дополнить статью новой частью 3^б следующего содержания:

«3^б. Дела об административных правонарушениях, перечисленные в части 1 статьи 23.34 настоящего Кодекса, могут быть возбуждены без проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае, если в материалах, сообщениях, заявлениях, поступивших в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области пожарной безопасности, его территориальный орган, содержатся достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.»;

2) дополнить статью 6 Федерального закона «О пожарной безопасности» абзацем следующего содержания:

«Федеральный государственный пожарный надзор осуществляется без проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий.».

Предлагаемые меры по изменению законодательства Российской Федерации внесут ясность в понимание и грамотную реализацию органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, включая федеральный государственный пожарный надзор, в том числе для сохранения природы, окружающей среды, жизни и здоровья граждан.

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 14.02.2023

Принята к публикации: 18.04.2023

The information about article:

Article was received by the editorial office: 14.02.2023

Accepted for publication: 18.04.2023

Информация об авторах

Винокуров Владимир Анатольевич, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), доктор юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, e-mail: tigp@igps.ru

Шманцарь Дмитрий Александрович, доцент отделения надзорной деятельности и профилактической работы по Карачевскому району управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Брянской области (242500, Брянская обл., г. Карачев, ул. Ленина, 51).

Information about the authors

Vinokurov Vladimir A., professor of the department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia (196105, Saint-Petersburg, Moskovsky ave., 149), doctor of law, associate professor, honored lawyer of the Russian Federation, e-mail: tigp@igps.ru

Shmantsar Dmitry A., investigator of the department of supervision and preventive work in the Karachevsky district of the department of supervision and preventive work of the Main directorate of EMERCOM of Russia in the Bryansk region (242500, Bryansk region, Karachev, Lenin str., 51)