

# §4

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ

И.В. Христинич

### ПРИОРИТЕТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ЗАКОНОВ О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Смена политико-правовых направлений государственной деятельности, корректировка первостепенных задач государства всегда спроецирована в приоритетных направлениях прокурорского надзора.

Потребности в обеспечении состояния стабильности, законности и правопорядка в конкретных наиболее проблемных сферах правоотношений формируются в виде определенных направлений деятельности прокуратуры, где посредством накопления соответствующей правоприменительной практики и единого правового мониторинга осуществляется выработка специализированных средств воздействия на наиболее часто допускаемые нарушения закона.

Как правильно отметила А.Х. Казарина, прокурор не может с одинаковой интенсивностью осуществлять надзор за исполнением законов во всех сферах общественных отношений. Исходя из общих задач, особенностей переживаемой социально-экономической ситуации, состояния законности, прокурор выделяет приоритеты<sup>1</sup>.

Крупные пожары в населенных пунктах и социально значимых объектах: 1999 г. — в здании ГУВД г. Самара (57 погибших); 2003 г. — в школе поселка Сыдыбыл Якутии (22 погибших школьников), в общежитии Российского университета дружбы народов (4 погибших); 2009 г. — кафе «Хромая Лошадь» г. Перми др. обозначили существенные проблемы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации.

Например, после пожара в г. Перми только за период с 5 декабря 2009 г. по 15 декабря 2009 г. прокурорами совместно с МЧС России проверены 29 тыс. объектов массового пребывания граждан, в том числе работающих в ночное время (развлекательные заведения, рестораны, ночные клубы, кафе, дома культуры и отдыха, спортивные сооружения и др.), на 22 тыс. (или 75%) и выявлено 68,4 тыс. нарушений противопожарных норм и правил. Установлено, что только каждый четвертый из проверенных объектов соответствовал требованиям законодательства. При этом в республиках Ингушетия, Карелия, Ставропольском крае, Архангельской, Брянской, Ивановской, Новгородской, Оренбургской областях, г. Москве нарушения закона установлены почти на каждом проверенном объекте.

В целях устранения допущенных нарушений внесено около 8,5 тыс. представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 400 виновных лиц. Всуды направлено более 4,3 тыс. материалов об административном приостановлении деятельности организаций и учреждений различных форм собственности и заявлений об обязанности совершения действий по устранению выявленных нарушений закона, руководителям организаций и должностным лицам объявлено 8,2 тыс. предостережений о недопустимости нарушений закона, в отношении 10,7 тыс. физических и юридических лиц прокурорами возбуждены дела об административных правонарушениях, по материалам прокурорских проверок возбуждено 5 уголовных дел.

Проверки выявили ненадлежащее исполнение органами Государственного пожарного надзора МЧС России возложенных на них полномочий по организации и обеспечению надзора за соблюдением тре-

<sup>1</sup> См.: Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ. — М., 2005. — С. 24.

бований пожарной безопасности на объектах с массовым пребыванием людей, отсутствие должного ведомственного контроля со стороны главных государственных инспекторов субъектов РФ по пожарному надзору за работой подчиненных должностных лиц, слабую профессиональную подготовку, безответственное отношение к служебным обязанностям, недостаточность и неадекватность принимаемых ими мер по предупреждению и устранению нарушений законодательства. Практически во всех подразделениях органов Государственного пожарного надзора установлено, что проверки организаций и учреждений с массовым пребыванием граждан проводятся на крайне низком профессиональном уровне, без учета анализа и состояния законности в данной сфере, в основном они носят формальный и поверхностный характер.

Выявлены факты злоупотребления сотрудниками органов Государственного пожарного надзора МЧС России служебным положением. Путем совершения служебного подлога они вносили в акты проверок заведомо ложные сведения, выдавали незаконные заключения о соответствии состояния объекта правилам пожарной безопасности. В ряде регионов при осуществлении надзорных полномочий органами Государственного пожарного надзора МЧС России нарушались права хозяйствующих субъектов малого и среднего бизнеса.

Органами Государственного пожарного надзора МЧС России не обеспечивался контроль за своевременным и в полном объеме исполнением выданных предписаний, реальным устранением выявленных нарушений, привлечением виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности. Зачастую государственными инспекторами устанавливались необоснованные сроки исполнения предписаний — без учета характера правонарушений, допускались многочисленные недостатки при оформлении материалов и протоколов о нарушениях законодательства, не соблюдались сроки возбуждения и рассмотрения административных дел.

По результатам анализа состояния законности Министру РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Генеральным прокурором РФ в 2010 г. внесено представление об устранении нарушений законодательства в деятельности территориальных органов Государственного пожарного надзора, привлечении виновных лиц к ответственности.

В информации Генеральным прокурором РФ обращено внимание Президента РФ о сложившейся крайне неблагоприятной ситуации в сфере пожарной

безопасности, требующей повышения ответственности руководителей хозяйствующих субъектов, должностных лиц контролирующих и уполномоченных органов, в том числе путем принятия новых нормативных правовых актов и внесения изменений в действующее законодательство, в том числе в ст. 8.32, 11.16, 19.5, 19.6, 20.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях, увеличив размеры штрафов, в ст. 216-219 Уголовного кодекса РФ, увеличив санкции уголовной ответственности. Мнение Генерального Прокурора РФ было учтено, в результате чего в настоящее время ответственность за нарушения требований пожарной безопасности ужесточена.

Лесные пожары 2010 г. еще глубже обозначили проблемы обеспечения пожарной безопасности, обналичив пробелы в законодательном регулировании ответственных органов за пожарную безопасность в лесах, неготовность служб лесного хозяйства к пожарным стихиям, отсутствию института добровольчества и др.

В докладе Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайка о состоянии законности и правопорядка в 2010 г. и принимаемых мерах по их укреплению от 27 апреля 2011 г. отмечено, что работа по обеспечению пожарной безопасности в лесах и населенных пунктах по предупреждению и тушению пожаров строилась неудовлетворительным образом. В ряде субъектов РФ программные мероприятия не выполнялись либо не планировались вообще. Предоставленные контрольным органам и органам местного самоуправления полномочия по обеспечению пожарной безопасности до конца не реализовались. Для понуждения органов местного самоуправления, лесопользователей и арендаторов принять первичные меры пожарной безопасности в населенных пунктах и лесах прокурорами в суды направлено почти 2 тысячи исков. По постановлениям прокурора привлечено к административной ответственности почти 1600 виновных лиц. Правоохранительными органами возбуждено около 1700 уголовных дел. Между тем проведенные контрольные проверки показали, что пока не все органы эффективно реализуют профилактические мероприятия, которые им поручены. Поэтому прокуроры продолжают свою работу в этом направлении<sup>2</sup>.

Проверки, организованные именно органами прокуратуры, подтвердили беспомощность всей системы контроля, масштабность нарушений законов о пожарной безопасности на объектах надзора, требующих

<sup>2</sup> См.: Доклад Генерального Прокурора РФ Ю.Я. Чайка в Совете Федерации Федерального Собрания РФ // Прокурор. — 2011. — № 1. — С. 4.

незамедлительного принятия мер прокурорского реагирования и постоянного систематического наблюдения за деятельностью органов Государственного пожарного надзора.

Таким образом, надзор за исполнением законов о пожарной безопасности в настоящее время признан прокуратурой одним из приоритетных направлений деятельности, который воздействует на общее состояние законности и стабильности в государстве, позволяет гарантировать специфичными мерами прокурорского реагирования правовую защищенность личности, общества и государства от правонарушений в сфере пожарной безопасности как со стороны субъектов предпринимательства, так и со стороны контрольно-надзорных органов, органов местного самоуправления.

О приоритетности надзорной деятельности прокуратуры в сфере пожарной безопасности свидетельствуют постановления Совета Федерации, принимаемые по результатам заслушивания ежегодных докладов Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению.

В частности, на основании доклада Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации в 2008 г. и о проделанной работе по их укреплению Советом Федерации РФ принято решение о принятии дополнительных мер, направленных на улучшение материально-технического и противопожарного состояния объектов социального назначения и общеобразовательных учреждений, повышения персональной ответственности руководителей и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и уполномоченных органов государственной власти<sup>3</sup>.

Приоритетность направления надзора за исполнением законов в сфере пожарной безопасности подтверждает измененная в 2010 г. форма статистической отчетности органов прокуратуры, в которой пожарная безопасность выделена отдельной строкой.

Вместе с тем, несмотря на фактически организованное направление надзорной деятельности и ежеквартальный мониторинг состояния законности в сфере обеспечения пожарной безопасности в течение последних лет, в научной литературе отсутствуют какие-либо теоретические разработки по характеру, объему полномочий и особенностям прокурорского

надзора за исполнением законов о пожарной безопасности, что приводит к определенным трудностям в его осуществлении.

Необходимо отметить, что надзор за соблюдением пожарной безопасности является как самостоятельным направлением надзора, так и сквозным, встречающимся в иных направлениях надзорной деятельности.

Например, при осуществлении надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления прокуроры достаточно часто выявляют несоответствующие законам нормативные правовые акты в сфере пожарной безопасности.

Как правило, прокуроры субъектов РФ оспаривают нормы законов, регламентирующих правоотношения в сфере пожарной безопасности на уровне субъекта либо устанавливающие административную ответственность за нарушения требований пожарной безопасности на территории субъектов.

Так, прокурором Хабаровского края оспорена в судебном порядке норма закона Хабаровского края от 27 мая 2009 г. № 240 внесшая изменения в Закон Хабаровского края от 26 июля 2005 г. № 291 «Об обеспечении пожарной безопасности на территории Хабаровского края», в связи с тем, что принята Законодательным собранием края с превышением пределов полномочий<sup>4</sup>.

Прокурорами субъектов повсеместно оспорены нормы региональных законов об административных правонарушениях, устанавливающие дополнительные санкции за нарушения требований пожарной безопасности. Судами поддержана позиция прокуроров о том, что ответственность за нарушения норм пожарной безопасности должна устанавливаться исключительно на федеральном уровне<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 мая 2005 г. № 189-СФ // СЗ РФ. – 2009. – № 22. – Ст. 3655.

<sup>4</sup> См.: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 ноября 2009 г. № 58-Г09-20 О признании п. 4 ст. 4 Закона Хабаровского края от 27 мая 2009 г. № 240 «О признании утратившими силу решения Малого Совета Хабаровского краевого Совета народных депутатов «Об утверждении правил охоты в Хабаровском крае» и отдельных законов (статьи закона) Хабаровского края, а также о внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края» противоречащим федеральному законодательству и недействующим

<sup>5</sup> См.: Определение Верховного суда РФ от 17 августа 2011 г. № 74-Г11-18 «Об отмене решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 14 июня 2011 г. и удовлетворении заявления о признании недействующими ст. 3.3, ч. 2 ст. 6.9, ст.ст. 6.21, 6.23, 9.9, 12.5 Закона Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. 726-3 № 337-IV «Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правона-

Законотворческая деятельность органов местного самоуправления, регламентированная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», также не всегда отвечает соответствующим требованиям законности и обоснованности. Как правило, органы местного самоуправления принимают муниципальные нормативные правовые акты в сфере пожарной безопасности с превышением предоставленных пределов полномочий, вне пределов компетенции, неправильной правовой формы, с противоречиями в самих правоустанавливающих нормах либо с неправильным применением норм права.

Например, при осуществлении комплекса мероприятий по проверке исполнения законодательства в сфере производства, хранения и реализации пиротехнических изделий, в республике Саха (Якутия) прокурором выявлено распоряжение главы администрации муниципального образования «Город Алдан» от 2 декабря 2009 г. № 584 «О разрешении торговли пиротехническими изделиями на территории города Алдана», которым в нарушение требований законодательства о пожарной безопасности, определены места реализации новогодних пиротехнических изделий на рынке.

В ходе рассмотрения обращения М. о незаконном строительстве складского помещения в г. Медногорске Оренбургской области прокурором установлено, что нарушены положения градостроительного законодательства при строительстве пристроя к магазину «Зоомир», предназначенного для размещения склада. Строительство пристроя осуществлялось на основании постановления главы администрации муниципального образования г. Медногорск, при издании которого нарушены требования строительных норм и правил в части соблюдения противопожарного расстояния между зданиями.

По протестам прокуроров муниципальные нормативные правовые акты отменены.

После принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» деятельность органов Государственного пожарного надзора стала пред-

метомнадзора за соблюдением прав субъектов предпринимательства и устранением административных барьеров предпринимательской деятельности<sup>6</sup>.

Анализ практики достаточно нового направления надзорной деятельности прокурора уже определил наиболее распространенные нарушения, допускаемые при планировании своей деятельности органами Государственного пожарного надзора, ущемляющие права субъектов предпринимательства.

Например, при формировании плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2012 г. всеми подразделениями Управления МЧС России по Краснодарскому краю допущены нарушения, выраженные в неверном указании ИНН и ОГРН хозяйствующих субъектов (685 случаев), несоответствие даты регистрации субъекта предпринимательства в Едином государственном реестре (94 случая), включение в план контрольных мероприятий субъектов до истечения трехгодичного срока со дня регистрации и окончания проведения плановой проверки (547 случаев), не отражались основания проведения проверок (131 случай), несоблюдение периодичности плановых проверок (159 случая), включение в план проверок 133 прекративших деятельность хозяйствующих субъектов, без указания фактических адресов осуществления деятельности (34 случая), неверно отражены даты начала проведения контрольных мероприятий, сроки проверок (53 случая), неверное отражение организационно-правовой формы хозяйствующих субъектов (50 случаев), оставлены без рассмотрения 255 предложений органов прокуратуры Краснодарского края по согласованию проведения совместных плановых проверок с другими органами контроля (надзора)<sup>7</sup>.

Данные нарушения соответственно влекут необоснованное вмешательство в деятельность хозяй-

рушениях»; Определение Верховного Суда РФ от 9 июня 2010 г. №57-Г10-6 «Об отмене решения Белгородского областного суда от 25 марта 2010 г. и удовлетворении заявления о признании недействующими ст. 2.3.1, 2.13, 2.16, 3.6, ч. 3, 4, 5 ст. 3.7, ст. 5.1.5, 5.1.9 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области» от 4 июля 2002 г. № 35.

<sup>6</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 31 марта 2008 г. №53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»; указание и.о. Генерального прокурора РФ от 13 августа 2009 г. №260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры».

<sup>7</sup> Всего из представленных в органы прокуратуры Краснодарского края предложений о проведении плановых мероприятий в отношении 10930 хозяйствующих субъектов, органами прокуратуры отклонено проведение 2342 контрольных мероприятия, что составляет 21,4%.

ствующих субъектов, а зачастую и превышение должностных полномочий инспекторов Государственного пожарного надзора.

Согласно ст. 28.4 КоАП РФ прокурор наделен полномочиями на возбуждение любого дела об административном правонарушении, предусмотренном настоящим Кодексом или законом субъекта РФ.

В то же время КоАП РФ предусмотрел 25 административных составов правонарушений, которые находятся в компетенции органов, осуществляющих Государственный пожарный надзор:

1. Дела, по которым органы Государственного пожарного надзора вправе возбуждать и рассматривать административные производства, предусмотрены ст. 8.32, 11.16, 20.4 КоАП РФ;
2. Дела, по которым органы Государственного пожарного надзора вправе только составлять протоколы о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотрены ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1 и ч. 12-14 ст. 19.5, ст. 19.6, ст. 19.7, ч. 1 и 2 ст. 19.19 КоАП РФ.

Соответственно, структурные подразделения органов Федеральной противопожарной службы, осуществляя возложенные Федеральным законом «О пожарной безопасности» и иными нормативными правовыми актами Правительства РФ, допускают множество нарушений при производстве дел об административных правонарушениях, назначении наказаний за нарушение требований пожарной безопасности.

В частности, должностным лицом Управления МЧС России по Краснодарскому краю в нарушение ст. 28.1 КоАП РФ в отсутствие повода и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения 21.06.2011 возбуждены дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ в отношении ОАО «Кропоткинский молочный комбинат» и его должностного лица. При этом, на момент составления протоколов срок устранения нарушений, указанных в предписании, исполнение которого проверялось, не истек.

Протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ в отношении представителя ООО «Ахтырский рыбзавод» составлен без надлежащего извещения данного лица о времени и месте его составления, что противоречит ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ. Указанное явилось причиной возвращения судом протокола, что послужило основанием увода от административной ответственности представителя юридического лица.

Статьей 18 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к полномочиям

органов государственной власти субъектов РФ, отнесены разработка, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов в части расходов на пожарную безопасность, а также разработка, организация выполнения и финансирования целевых программ в данной сфере правоотношений.

Для достижения социально и экономического приемлемого уровня пожарной безопасности и создания эффективной системы противодействия угрозам пожарной опасности, укрепления материально-технической базы различных видов пожарной охраны и сокращения количества пожаров постановлением Правительства РФ от 29.12.2007 №972 утверждена федеральная целевая программа «Пожарная безопасность в Российской Федерации до 2012 года», в которой предусмотрены дополнительные объемы финансирования за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, а также средств местного бюджета. Целевые программы приняты на региональном и местном уровнях.

При этом финансирование комплекса противопожарных мероприятий региональными органами власти и местного самоуправления не всегда обеспечивают фактические потребности, расходуются не на устранение нарушений требований пожарной безопасности, отмеченных в предписаниях органов Государственного пожарного надзора, а на организацию работы по пропаганде противопожарных знаний, распространению памяток, листовок, оформление уголков пожарной безопасности и др.

Факты неполного финансирования целевых программ, несоответствие выделяемых средств фактическим потребностям для пожарной безопасности, расходование средств не по целевому назначению также требуют прокурорского вмешательства и усиления прокурорского надзора за соблюдением законодательства при расходовании бюджетных средств на пожарную безопасность<sup>8</sup>.

Вопросы соблюдения правил пожарной безопасности также возникают при осуществлении прокурором иных различного рода проверок исполнения законов: о ходе избирательных компаний и выборов на предмет соответствия избирательных участков требованиям пожарной безопасности; при проведении проверок обеспечения безопасности детей в образовательных учреждениях при подготовке к учебному году и летних оздоровительных, спортивных лагерей в конце учебного года; при проверке объектов соци-

<sup>8</sup> Аналогичная проверка проводилась органами прокуратуры в 2007 г. / Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 19.05.2008 №73/2-222-2007.

ального предназначения, с круглосуточным пребыванием людей; при проведении проверок обеспечения антитеррористической защищенности режимных объектов и др.

Вышеизложенные примеры свидетельствуют о том, что надзор за соблюдением законов о пожарной

безопасности практически подтвердил свою самостоятельность как направление надзорной деятельности прокурора и, оказывая повсеместное влияние на состояние защищенности личности, общества и государства от пожаров, заслуживает признания его приоритетными актуальным.

### Библиографический список:

1. Доклад Генерального Прокурора РФ Ю.Я. Чайка в Совете Федерации Федерального Собрания РФ // Прокурор. — 2011. — №1.
2. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) // Институт повышения квалификации руководящих кадров Генпрокуратуры РФ. — М., 2005.

### References (transliteration):

1. Doklad General'nogo Prokurora RF Yu.Ya. Chayka v Sovete Federatsii Federal'nogo Sobraniya RF // Prokuror. — №1. 2011. — S. 4-6.
2. Kazarina A.Kh. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov (sfera predprinimatel'skoy i inoy ekonomicheskoy deyatelnosti) // In-t povysheniya kvalifikatsii rukovod.kadrov Genprokuratury RF. — M., 2005.