

ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ НОРМ И ПРАВИЛ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Е. С. Калина

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В практике применения правовых норм, устанавливающих административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пока отсутствует строгое единообразие в определении границ применимости отдельных норм КоАП РФ, что проявляется как на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, так и на стадии судопроизводства в первой и вышестоящих инстанциях. В правоприменительной практике пока не выработано принципиальное разграничение оснований применения ч. 1 и ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ в случае, когда правонарушение совершено физическим лицом в условиях отсутствия чрезвычайной ситуации. Дела по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ возбуждаются значительно чаще, чем по ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, в случае выбора ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ правоприменители обосновывают его тем, что эта норма предусматривает более мягкое наказание. Вместо ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за невыполнение в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор, должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, применяют ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, неправомерно рассматривая правонарушение как длящееся. Функции должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, на практике нередко принимают на себя другие лица, а именно инспекторы по пожарному надзору. Данная практика противоречит процессуальным нормам КоАП РФ и ведомственным правовым актам МЧС РФ, возникает проблема разграничения сфер применения ст. 20.4 и 20.6 КоАП РФ. В связи с этим автор предлагает внести корректирующие изменения в формулировку ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ.

Ключевые слова: административная ответственность, гражданская оборона, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Статьей 20.6 КоАП РФ установлена административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). Ранее действовавший КоАП РСФСР от 20 июня 1984 г. не предусматривал административной ответственности за аналогичные деяния. Таким образом, данная норма действует в нашей стране 12 лет. За этот период накопилась определенная правоприменительная практика, анализ которой позволяет выявить ряд проблем, свя-

занных с трудностями применения указанной нормы КоАП РФ.

Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС устанавливается исключительно нормами КоАП РФ, в отличие, например, от административной ответственности за нарушение налогового законодательства, которая регламентируется не только КоАП РФ, но и Налоговым кодексом РФ. При этом, однако, нормы КоАП РФ, регламентирующие ответственность за невы-

полнение требований, норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС, носят бланкетный характер: для доказывания наличия в деянии признаков объективной стороны административного правонарушения приходится применять нормы значительного массива законодательных и подзаконных актов Правительства РФ и ряда федеральных органов исполнительной власти, включая различные правила, ГОСТы и инструкции специального характера, невыполнение которых признается административным правонарушением. Эти многочисленные нормы содержатся в объемном пакете законодательных и подзаконных актов, что порождает значительные трудности применения ст. 20.6 КоАП РФ судьями (мировыми судьями) судов общей юрисдикции, которые, согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ рассматривают дела по ст. 20.6 КоАП РФ.

Часть 1 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения, часть 2 этой же статьи – за непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Субъектом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, может быть только физическое лицо – должностное лицо, в то время как по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ производство об административном правонарушении может быть возбуждено как в отношении физического лица (должностного лица), так и в отношении юридического лица. При этом ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает более мягкую санкцию: от 10 до 20 МРОТ, в то время как по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ для физических лиц – от 40 до 50 МРОТ, для юридических лиц – от четырехсот до пятисот МРОТ.

На практике дела по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ возбуждаются значительно чаще, чем по ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ: так, из 37 дел по ст. 20.6, рассматривавшихся в апелляционной

инстанции районными судами города Челябинска в 2011–2013 гг., ни в одном не применена ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ.

По смыслу нормы ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ подлежит применению не только в тех случаях, когда соответствующее деяние (бездействие) совершается в условиях чрезвычайной ситуации; непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций может иметь место и при отсутствии чрезвычайной ситуации. Это порождает проблему разграничения норм ч. 1 и 2 ст. 20.6 КоАП РФ в отношении их применимости. То обстоятельство, что ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает более мягкое наказание, чем ч. 1 этой же статьи, мотивирует мировых судей на использование этой нормы как способа смягчения наказания.

Также существует проблема разграничения сфер применения ч. 1 ст. 19.5 и ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. Дело в том, что в отдельных случаях должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, не дают обнаруженным нарушениям должной правовой оценки, а ограничиваются вынесением предписаний об устранении обнаруженных нарушений. При следующей контрольной проверке, обнаружив, что предписание не выполнено, они составляют протокол об административном правонарушении по ст. 20.6 КоАП РФ по факту первоначально обнаруженного правонарушения. Но такое применение указанной статьи нередко выходит за пределы сроков давности, поскольку срок, отводимый на устранение обнаруженных нарушений, как правило, превышает сроки давности по делам об административных правонарушениях указанной категории. Чтобы «обойти» это затруднение, субъекты административного надзора пытаются в действиях лиц, не выполнивших предписание, усматривать длящееся административное правонарушение. При этом днем его обнаружения, с которого начинают исчисляться процессуальные сроки, они считают день, когда было обнаружено невыполнение предписания об устранении нарушений.

Такая позиция является необоснованной, поскольку согласно п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» днем обна-

ружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Очевидно, что в случае невыполнения предписания о выявленном правонарушении моментом совершения правонарушения является не момент его обнаружения уполномоченным должностным лицом (в связи с чем было вынесено предписание об устранении нарушений), а день, следующий за датой, указанной в предписании.

Существует норма КоАП РФ, которая усугубляет административную ответственность именно за невыполнение в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор. Это ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ. Она предусматривает более мягкое наказание, чем ст. 20.6 КоАП РФ. Думается, что именно этим и объясняется практика привлечения к административной ответственности уполномоченными должностными лицами правонарушителей по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

В отличие от должностных лиц контролирующих органов, суды в случае поступления к ним двух протоколов об административных правонарушениях занимают правильную позицию, привлекая к ответственности не только по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, но также и по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. Например, постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Октябрьского судебного района г. Томска от 26 апреля 2013 г. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, директор филиала ФГУП «РТРС» «Томский ОРТПЦ». Данное деяние выразилось в невыполнении предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а равно невыполнении требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объекте производственного назначения. Такой вывод был сделан должностным лицом, уполномоченным возбуждать административные дела по ст. 20.6 КоАП РФ при проверке исполнения предписания, выданного почти за два года до того. Суд апелляционной инстанции оставил в силе решение мирового судьи.

Немаловажной, на наш взгляд, представляется и следующая проблема. Согласно п. 1 и 7 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях,

предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако, как видно из материалов изученных дел, на практике нередко функции этих должностных лиц принимают на себя другие лица. Чаще всего в этой роли выступают инспекторы по пожарному надзору. Это противоречит процессуальным нормам КоАП РФ и ведомственным правовым актам МЧС, согласно которым в компетенцию должностных лиц органов государственного пожарного надзора не входит составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

При таких обстоятельствах дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, должно быть прекращено за отсутствием в действиях лица состава административного правонарушения. Однако судебная практика по делам такого рода неоднозначна. В одних случаях суды принимают решения, основанные на разграничении сфер применения ст. 20.4 и 20.6 КоАП РФ, в том числе в процессуальном аспекте. В других случаях суды игнорируют нормы законодательства об административных правонарушениях, разграничивающие компетенцию органов пожарного надзора и должностных лиц органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за выполнением норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и выносят постановления без учета того, что протокол об административном правонарушении составлен ненадлежащим должностным лицом.

Представляется, что во втором случае в решении суда не учтен закрепленный в ст. 1.6 КоАП РФ принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. По смыслу нормы ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ требование строгого соблюдения пределов компетенции органов и должностных лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, должно соблюдаться не только в отношении применения административного наказания и

обеспечительных мер, но на всех этапах процесса по делу об административном правонарушении, начиная с возбуждения дела, которое согласно п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ считается возбужденным в том числе с момента составления протокола об административном правонарушении. Такое понимание прямо вытекает из содержащегося в ст. 1.6 КоАП требования законности.

Как отмечает Д. Н. Бахрах, «любая реальная юридическая ответственность имеет три основания: а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм); б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права); в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам). Наличие нормы, устанавливающей ответственность, и деяния, названного в этой норме, – это только нормативная и фактическая предпосылки юридической ответственности. Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три ее основания... При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе назначить наказание за административное правонарушение путем вынесения постановления (решения)» [1, с. 59].

К сказанному необходимо добавить, что в тех случаях, когда дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении (п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы постановление (решение) было вынесено не только уполномоченным на то субъектом, но и на основании протокола, составленного лицом, уполномоченным на составление протоколов о соответ-

ствующем виде административного правонарушения.

Вместе с тем с учетом вышеизложенного в целях более правильного (в соответствии с принципами законодательства об административных правонарушениях) применения норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность, в том числе за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС, представляется целесообразным внести изменения в формулировку ч. 2 ст. 1.6. КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции: «Возбуждение уполномоченными на то органом или должностным лицом дела об административном правонарушении, а также применение наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом».

Обозначенные в статье проблемные моменты демонстрируют отсутствие строгого единообразия в практике применения норм КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, что проявляется уже на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях, а также на стадии судопроизводства, в судебных решениях первой и вышестоящих инстанций.

Литература

1. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 539 с.

Калина Елена Семеновна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: el-kalina@rambler.ru.

Статья поступила в редакцию 2 июня 2014 г.

BASIS FOR ADMINISTRATIVE REGULATION RULES ON LIABILITY FOR FAILURE TO COMPLY WITH RULES AND REGULATIONS FOR THE PREVENTION OF ACCIDENTS

E. S. Kalina

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

In practice of legislation establishing administrative liability for failure to comply with rules and regulations to prevent and eliminate emergency situations, there is no strict uniformity in the definition of the limits of applicability of certain provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation (Administrative Code), which is manifested at the stage of excitation of cases of administrative offences, as well as the stage of proceedings in the first and higher courts. In legal practice there is no fundamental distinction between the reason to use Part 1 and Part 2 Article 20.6 of the Administrative Code when the offense is committed by an individual in the absence of an emergency situations. Cases under Part 1 of Article 20.6 of the Administrative Code are excited much more frequently than under Part 2 of Article 20.6 of the Administrative Code, if you select Part 2 of Article 20.6 of the Administrative Code law enforcement officials prove it by saying that this provision provides for mild penalty. Instead of Part 1 of Article 19.5 of the Administrative Code, which provides administrative liability for failure to comply with legal order from the body or official exercising state supervision, officials authorized to draw up reports on administrative offenses provided for by Article 20.6 of the Administrative Code, apply Part 1 of Article 20.6 of the Administrative Code, considering offences as continuing illegally. Functions of the officials authorized to draw up reports on administrative offenses provided for by Article 20.6 of the Administrative Code, in practice, are often take by other persons, namely, the inspectors on fire supervision. This practice is contrary to the procedural rules of the Administrative Code and regulations made by government departments of the Russian Emergency Ministry, the problem of delimitation of spheres of application of Articles 20.4 and 20.6 of the Administrative Code is shown. In this connection the author proposes corrective changes in the form of Part 2 of Article 1.6 of the Administrative Code.

Keywords: administrative responsibility, civil defense, natural and industrial emergency situations.

References

1. Bakhrakh D. N., Rossinskiy B. V., Starilov Yu. N. *Administrativnoe pravo* [Administrativnoe morbid]. Moscow, 2007, 539 p.

Elena Semenovna Kalina – Candidate of Science (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: elkalina@rambler.ru.

Received 2 June 2014.