

Калина Е. С. / Kalina E. S.

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА  
НЕВЫПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ НОРМ И ПРАВИЛ  
ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ<sup>1</sup>**

**PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR FAILURE TO  
COMPLY WITH THE REQUIREMENTS OF NORMS AND RULES FOR  
PREVENTION AND LIQUIDATION OF EMERGENCIES**

*Калина Елена*

*Семеновна,*

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конститу-  
ционного и административ-  
ного права Южно-Уральского  
государственного универси-  
тетa (национального исследо-  
вательского университета),  
доцент.*

Отмечается неоднозначность судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности в сфере применения статей 20.4 и 20.6 КоАП РФ. Акцентируется внимание на необходимости соблюдения пределов компетенции органами и должностными лицами, участвующими в производстве по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административная ответственность, чрезвычайные ситуации, предупреждение и ликвидация ЧС, административная ответственность за невыполнение предписания органа административной юрисдикции.

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Kalina Elena  
Semenovna,  
c.j.s. (PhD in law), Associate  
professor of the Chair of con-  
stitutional and administrative  
law, South Ural State Univer-  
sity (National Research Univer-  
sity), Associate professor.*

The author notes the ambiguity of judicial practice in cases of bringing to administrative responsibility in the application of articles 20.4 and 20.6 of the Code on Administrative offences of the RF. Emphasis is laid on the need to comply with the limits of the competence of bodies and officials involved in proceedings on cases of administrative offences.

**Keywords:** administrative responsibility, emergencies, prevention and liquidation of emergencies, administrative responsibility for failure to comply with the injunctions of the body of administrative jurisdiction.

Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в российском административном праве существует двенадцать лет. Это не так уж мало, но и не много. Правоприменительная практика, накопившаяся за этот период, позволяет выявить ряд проблем, связанных с трудностями применения указанных норм. Остановимся лишь на некоторых проблемах, связанных с трудностями разграничения составов и процессуальных характеристик норм Особенной части КоАП [1].

Существует проблема разграничения сфер применения ч. 1 ст. 19.5 и 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 указанной категории дел об административных правонарушениях. Чтобы «обойти» это затруднение, субъекты

административного надзора пытаются в действиях лиц, не выполнивших предписание, усматривать длящееся административное правонарушение, но при этом днем его обнаружения, с которого начинают исчисляться процессуальные сроки, считают день, когда было обнаружено невыполнение предписания об устранении нарушений.

Такая позиция является необоснованной, поскольку согласно п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» [2], днем обнаружения 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 Кодекса, которая устанавливает административную ответственность именно за невыполнения в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор. Это часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Она предусматривает более мягкое наказание, чем ст. 20.6 КоАП РФ. Думаю, этим и объясняются практика привлечения к административной ответственности уполномоченными должностными лицами правонарушителей только по одной норме, т. е. 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, занимая правильную позицию, привлекают к ответственности наряду с ч. 1 ст. 19.5 также и по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Так, например, постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Октябрьского судебного района г. Томска от 26.04.2013 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 пунктам 1 и 7 части 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 произвольно 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 также неоднозначна. В одних случаях суды принимают обоснованные и законные решения, основанные на правильном разграничении сфер применения статей 20.4 и 20.6 КоАП РФ, в том числе в процессуальном аспекте. В других случаях суды неправомерно игнорируют нормы законодательства об административных правонарушениях, разграничивающие компетенции 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, связанные с 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.

Такая практика представляется неправильной, идущей вразрез с требованиями закрепленного в ст. 1.6 КоАП РФ принципа 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» [3, 539].

К этому 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 составления протоколов о соответствующем 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 корректирующие изменения в формулировку ст. 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».*

Обозначенными проблемными моментами не ограничиваются проблемы, связанные с применением ст. 20.6 КоАП РФ в практике рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, связанных с невыполнением требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эти проблемы настоятельно требуют дальнейшего выявления и систематизации с целью совершенствования, как правоприменительных подходов, так и действующего законодательства в сфере административной ответственности за нарушения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] - НПП «Гарант-Сервис» - Электрон. дан. - [М., 2013].
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ [Электронный ресурс] - НПП «Гарант-Сервис» - Электрон. дан. - [М., 2013].
3. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд., пересмотр, и доп. - М.: Норма, 2007.

#### References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 of March 24, 2005 "On some Issues that Arise in Courts when applying the Code on Administrative Offences of the RF" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24 marta 2005 g. № 5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook for Higher Schools. 3<sup>rd</sup> revised and enlarged edition* [Administrativnoe pravo: Uchebnik dlya vuzov. - 3-e izd., peresmotr, i dop.]. Moscow: Norma, 2007.