

УДК 614.84

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГПН ФПС

Ефимов Иван Александрович¹, Черепанов Евгений Александрович¹, Кректунов Алексей Александрович¹, Галицков Владимир Александрович^{1,2}

¹Уральский институт ГПС МЧС России, г. Екатеринбург, Россия

²Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье на основе организационных и нормативных правовых подходах рассматриваются некоторые вопросы соотношения контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности органов ГПН ФПС в связи с реформированием процесса осуществления контрольно-надзорной деятельности и реализации полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях. Анализируются вопросы соотношения механизма привлечения лиц к административной ответственности и мер, применяемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий. В статье исследуется возможность внесения системных изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие административно-юрисдикционную и контрольно-надзорную деятельность. Обосновывается необходимость эффективного соотношения контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных полномочий органов ГПН ФПС в целях повышения эффективности профилактики нарушения требований пожарной безопасности. На основе исследования обосновывается необходимость правовой регламентации осуществления рейдов органами ГПН ФПС, что позволяет обоснованно привлекать лиц к административной ответственности вне рамок осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность, контрольно-надзорная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях, органы ГПН ФПС

SOME QUESTIONS OF CORRELATION OF CONTROL AND SUPERVISION AND ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITIES OF THE FPS BODIES

Ivan A. Efimov¹, Evgeny A. Cherepanov¹, Alexey A. Krekturnov¹, Vladimir A. Galitskov^{1,2}

¹ Ural Institute of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Yekaterinburg, Russian Federation

² Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation

ABSTRACT

Based on organizational and regulatory legal approaches, the article discusses some issues of the correlation of control and supervisory and administrative-jurisdictional activities of the state fire supervision of the federal fire service, in connection with the

reform of the process of carrying out control and supervisory activities and the exercise of powers in proceedings on cases of administrative offenses. The issues of the relationship between the mechanism for bringing persons to administrative responsibility and the measures applied based on the results of control and supervisory activities are analyzed. The article explores the possibility of introducing systemic changes to the regulatory legal acts regulating administrative-jurisdictional and control-supervisory activities. The necessity of an effective correlation of control and supervisory and administrative-jurisdictional powers of the bodies of the State Fire Service of the Federal Fire Service in order to increase the effectiveness of prevention of violations of fire safety requirements is substantiated. On the basis of the study, the necessity of legal regulation of the implementation of raids by the bodies of the State Patrol Service of the FPS is substantiated, which makes it possible to reasonably bring persons to administrative responsibility outside the framework of the implementation of control and supervisory activities.

Keywords: administrative and jurisdictional activities, control and supervisory activities, proceedings on cases of administrative offenses, state fire supervision authorities

С принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 г. №248 было положено начало реформированию контрольно-надзорной деятельности органов ГПН ФПС и были внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях в части регулирования процесса производства по делу об административном правонарушении.

Контрольно-надзорная деятельность и реализация полномочий по привлечению лиц к административной ответственности являются важнейшими направлениями деятельности органов ГПН ФПС.

На сегодняшний момент актуальным является вопрос о соотношении контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности.

Анализ положений ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) позволяет заключить, что надзор за соблюдением обязательных требований в области

пожарной безопасности обосновывается как реализация надзорными органами МЧС России полномочий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований пожарной безопасности, осуществляемых с помощью механизма профилактики нарушений обязательных требований, проверки и оценки соблюдения физическими и юридическими лицами обязательных требований и выявления нарушений по результатам проверки, а также дальнейшее принятие мер по пресечению выявленных нарушений, вынесение предписания, направленного на устранение выявленного нарушения.

Так, по мнению С. Н. Антонова, К. С. Баканова административную юрисдикцию можно позиционировать как исполнительно-распорядительную деятельность по разрешению индивидуальных административных дел и применению соответствующих юридических санкций к правонарушителям в административном порядке [2].

Административно-юрисдикционная деятельность органов ГПН ФПС включает

последовательность стадий административного производства – возбуждение административного дела, рассмотрение и принятие решений, пересмотр решений, исполнение решения.

С позиции действующего законодательства, органы ГПН ФПС, в рамках контрольно-надзорной деятельности и реализации административно-юрисдикционных полномочий, в целях пресечения нарушения обязательных требований, привлекают лиц к административной ответственности, а также выносят предписание об устранении нарушений обязательных требований. Применение данных мер подтверждается и результатами изучения правоприменительной практики по вопросам применения органами ГПН ФПС данных мер реагирования на нарушения обязательных требований, в виде выдачи предписания и возбуждения дела об административном правонарушении.

В судебной практике содержатся несколько вариантов применения указанных мер. Во-первых, совместное вынесение предписания об устранении нарушений обязательных требований и привлечение к административной ответственности [3]. Во-вторых, только привлечение к административной ответственности, без вынесения предписания об устранении обязательных требований [4]. В-третьих, вынесение только предписания об устранении обязательных требований, без привлечения лица к административной ответственности [5].

Исполнимость предписания является важным требованием к данному виду ненормативного акта и одним из элементов законности предписания, поскольку предписание исходит от государственного органа, обладающего властными полномочиями, носит обязательный характер и для его исполнения устанавливается определенный срок [6].

Правовая регламентация механизма вынесения предписания действующим законодательством предусмотрена. Следует отметить, что внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях РФ, посредством дополнения ст. 19.6.1 ч. 4 и 5, которые предусматривают административную ответственность должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), за неисполнение обязанности по выдаче предписания на устранение нарушений обязательных требований, подчеркивает мнение законодателя об обязанности вынесения предписания об устранении нарушения обязательных требований в каждом случае их выявления.

Следует отметить, что положения ст. 90 Федерального закона № 248-ФЗ позволяют не привлекать к административной ответственности за нарушение обязательных требований в области пожарной безопасности лицо при условии, что им исполнено надлежащим образом выданное предписание. Однако в случаях, при которых лицо не привлекается к административной ответственности, должны быть конкретизированы в соответствующем положении о надзоре, то есть в данном случае речь идет о Положении о федеральном государственном пожарном надзоре [7]. Анализ норм указанного положения позволяет заключить, что правовая регламентация случаев, при наличии которых лицо не привлекается к административной ответственности, положением о федеральном государственном пожарном надзоре не осуществляется. Указанное выше позволяет говорить об определенных системных пробелах в правовой регламентации контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности. С одной стороны, нормативный правовой акт, регламентирующий контрольно-надзорную деятельность,

содержит указание на возможность предусмотреть в положении о федеральном государственном пожарном надзоре случаи, при которых лицо не привлекается к административной ответственности, при этом в самом положении данные случаи не регламентированы. Внесение в положение о федеральном государственном пожарном надзоре данных случаев будет способствовать возникновению противоречий с Кодексом об административных правонарушениях РФ.

Одним из актуальных вопросов в части соотношения административно-юрисдикционной и контрольно-надзорной деятельности является порядок возбуждения дела об административном правонарушении органов, наделенным полномочиями по осуществлению государственного надзора.

Ст. 28.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ предусматривает возможность начать процедуру привлечения лица к административной ответственности только по результатам 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 [8].

Обстановка, сложившаяся с природными пожарами в РФ 2022–2023 гг.,

подчеркивает необходимость незамедлительного реагирования со стороны органов государственного пожарного надзора. Механизм реагирования реализуется посредством проведения рейдов по контролю за соблюдением гражданами установленных запретов и обязательных требований пожарной безопасности. По смыслу ст. 97.1 Федерального закона № 248-ФЗ рейд заключается в возможности постоянного нахождения и перемещения должностного лица на определенной территории в целях выявления и пресечения нарушений установленных запретов и обязательных требований пожарной безопасности.

По нашему мнению, в целях урегулирования соотношения контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности, возможности привлечения лиц к административной ответственности вне результатов контрольно-надзорных мероприятий, целесообразно внести изменения в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», дополнив его нормой, предусматривающей правовую регламентацию механизма осуществления рейда за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности, в сроки действия установленного особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/74449814/> (дата обращения: 31.05.2023).
2. Антонов С. Н., Баканов К. С. Развитие учения И. И. Веремеенко о соотношении контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2023. № 3. С. 31–35.
3. Решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 27 августа 2018 г. по делу А81-5094/2018 // Судебные и нормативные акты РФ: информационно-правовой портал. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/9OaL1PQ0Gs1w> (дата обращения: 29.05.2023).
4. Решение Пудожского районного суда Республики Карелия от 13 мая 2020 г. по делу 12-25/2020 // Судебные и нормативные акты РФ: информационно-правовой портал. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vgtBjjDpa6QC> (дата обращения: 30.05.2023).

5. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 21 марта 2022 г. по делу А19-11112/2021 // Судебные и нормативные акты РФ: информационно-правовой портал. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Ri0acQrKN3Lt> (дата обращения: 31.05.2023).
6. Определение Верховного Суда РФ от 22.05.2017 № 309-КГ17-4669 по делу № А07-6666/2016 // Судебные и нормативные акты РФ: информационно-правовой портал. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Ri0acQrKN3Lt> (дата обращения: 31.05.2023).
7. О федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/70161266/> (дата обращения: 01.06.2023).
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2021 № 195-ФЗ // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/12125267/> (дата обращения: 31.05.2023).

REFERENCES

1. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation: feder. Law of July 31, 2020 No. 248-FZ // Information and legal portal GARANT.RU. URL: <http://base.garant.ru/74449814/> (date of access: 05/31/2023). (rus).
2. Antonov S.N., Bakanov K.S. The development of the teachings of I.I. Veremeenko on the relationship between control and supervision and administrative and jurisdictional activities in the field of road traffic. Administrative Law and Process, 2023, No. 3. P. 31-35. (rus).
3. The decision of the Arbitration Court of the Yamalo-Nenets Autonomous District of August 27, 2018 in the case А81-5094 / 2018 // Information and legal portal Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/9OaL1PQ0Gs1w> (date of access: 05/29/2023). (rus).
4. Decision of the Pudozhsky District Court of the Republic of Karelia dated May 13, 2020 in case 12-25/2020// Information and legal portal Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/vgtBjjDpa6QC> (date of access: 05/30/2023). (rus).
5. Decision of the Arbitration Court of the Irkutsk Region dated March 21, 2022 in the case А19-11112/2021// Information and legal portal Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Ri0acQrKN3Lt> (date of access: 05/31/2023). (rus).
6. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of May 22, 2017 No. 309-KG17-4669 in case No. А07-6666 / 2016 // Information and legal portal Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Ri0acQrKN3Lt> (date of access: 05/31/2023). (rus).
7. On the federal state fire supervision: Decree of the Government of the Russian Federation of 04/12/2012 No. 290 // Information and legal portal GARANT.RU. URL: <http://base.garant.ru/70161266/> (date of access: 06/01/2023). (rus).
8. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Feder. Law of December 30, 2021 No. 195-FZ // Information and legal portal GARANT.RU. URL: <http://base.garant.ru/12125267/> (date of access: 05/31/2023). (rus).

Информация об авторах

Ефимов Иван Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры надзорной деятельности и права, Уральский институт ГПС МЧС России, Россия, 620062, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 22, AuthorID: 799824; e-mail: e3efimov@yandex.ru

Черепанов Евгений Александрович, старший преподаватель кафедры надзорной деятельности и права, Уральский институт ГПС МЧС России, Россия,

Information about the authors

Ivan A. Efimov, Cand. Sci. (Eng.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Supervisory Activities and Law, Ural Institute of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Mira St., 22, Yekaterinburg, 620062 Russian Federation; AuthorID: 799824; e-mail: e3efimov@yandex.ru

Evgeny A. Cherepanov, Senior Lecturer of the Department of Supervisory Activities and Law, Ural Institute of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Mira

620062, г. Екатеринбург, ул. Мира, д. 22,
AuthorID: 849208;
e-mail: cherepanov_evgen@mail.ru

Крекунов Алексей Александрович,
кандидат сельскохозяйственных наук,
доцент, доцент кафедры надзорной дея-
тельности и права, Уральский институт
ГПС МЧС России, Россия, 620062, г. Ека-
теринбург, ул. Мира, д. 22, ORCID: 0000-
0003-2160-3305;
e-mail: alexkrec96@mail.ru

Галицков Владимир Александрович,
кандидат юридических наук, доцент ка-
федры надзорной деятельности
и права, Уральский институт ГПС МЧС
России, Россия, 620062, г. Екатеринбург,
ул. Мира, д. 22, доцент кафедры консти-
туционного и международного права,
Уральский государственный экономиче-
ский университет, Россия, 620144, г. Ека-
теринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли,
62/45
AuthorID: 695223;
e-mail: V_galitskov@mail.ru

St., 22, Yekaterinburg, 620062 Russian
Federation; AuthorID: 849208;
e-mail: cherepanov_evgen@mail.ru

Alexey A. Krekunov, Cand. Sci. (Eng.),
Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Supervisory Activi-
ties and Law, Ural Institute of State Fire
Service of EMERCOM of Russia, Mira St.,
22, Yekaterinburg, 620062 Russian Feder-
ation; ORCID: 0000-0003-2160-3305;
e-mail: alexkrec96@mail.ru

Vladimir A. Galitskov, Cand. Sci. (Eng.),
Associate Professor of the Department
of Supervisory Activities and Law, Ural
Institute of State Fire Service of
EMERCOM of Russia, Mira St., 22, Yekate-
rinburg, 620062 Russian Federation, Asso-
ciate Professor of the Department of Con-
stitutional and International Law, Ural
State University of Economics, March
8/Narodnaya Volya St., 62/45, Yekaterin-
burg, 620144 Russian Federation,
AuthorID: 695223;
e-mail: V_galitskov@mail.ru