МИНИСТЕРСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ,
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ
(МЧС РОССИИ)

Театральный проезд, 3, Москва, 109012
Тел.: 626-39-01; факс: 624-19-46
Телетайп: 114-833 «ОПЕРОН»
E-mail: gost.e-ecolog.ru

29 МАР 2011 № 19-1-1131

На № _____ от _____

Региональные центры
по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и
ликвидации последствий стихийных
бедствий

Главное управление МЧС России по
г. Москве

Для изучения и применения в практической деятельности направляются рекомендации «О применении норм административного законодательства по вопросам привлечения к административной ответственности должностных и юридических лиц за нарушение требований пожарной безопасности».

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

Директор
Департамента надзорной деятельности
генерал-лейтенант внутренней службы Ю.И. Дешевых

Андреев М.А.
(495) 212 07 42

gost.e-ecolog.ru

О применении норм административного законодательства по вопросам привлечения к административной ответственности должностных и юридических лиц за нарушение требований пожарной безопасности.

Значительное количество проблемных вопросов в правоприменительной деятельности органов ГПН связано с правовой оценкой совершенного административного правонарушения, предусмотренного статьёй 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), которая содержит 8 частей.

Анализ правоприменительной и судебной практики в указанной сфере показывает необходимость единообразного применения сотрудниками органов ФГПН законодательства, предотвращения необоснованного привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц, а также освобождения от ответственности субъектов, допустивших нарушения правил пожарной безопасности. В связи с этим, представляется целесообразным выделить отдельные аспекты, касающиеся квалификаций деяний, предусмотренных данной статьёй КоАП РФ, и доказывания вины правонарушителей.

В соответствии со статьёй 1.5 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением органа или должностного лица, рассмотревших дело.

КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности как юридических, так должностных лиц и граждан.

При решении вопроса о привлечении к ответственности должностного лица и (или) юридического лица следует принимать во внимание следующие нормы КоАП РФ.

I. Необходимо учитывать, что лицо подлежит ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Согласно статье 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность.

В соответствии со статьёй 2.4 КоАП РФ должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением, либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Должностными лицами, которые могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, исходя из примечания к указанной статье, являются совершившие такие правонарушения руководители и иные работники

организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

Согласно п.п. 4 и 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 под **организационно-распорядительными функциями** следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п.

Также к **организационно-распорядительным функциям** относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по назначению должностных лиц, ответственных за соблюдение требований пожарной безопасности; по установлению дополнительных мер обеспечения пожарной безопасности и т.п.).

Как **административно-хозяйственные функции** надлежит рассматривать полномочия должностного лица по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, находящимися на балансе и (или) банковских счетах организаций, учреждений (например, по принятию решений о начислении заработной платы, оплате штрафа по постановлению о назначении административного наказания; финансирование мероприятий, направленных на обеспечение пожарной безопасности и т.п.).

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели – далее ИП), несут административную ответственность как должностные лица, если КоАП РФ не установлено иное (например административное приостановление деятельности).

В соответствии со статьями 53, 54 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои исполнительные органы.

Статьёй 25.4 КоАП РФ установлено, что законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение (уставом, приказом, выпиской из решения учредителей и т.п.).

В соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия законного представителя не могут быть переданы другим лицам на основании доверенности, что зачастую игнорируется инспекторами ГПН при составлении протоколов в отношении юридических лиц **(см. постановление Пленума ВАС РФ № 10 от 206.2004 г.).**

Ввиду изложенного, при рассмотрении дел об административном правонарушении в отношении юридического лица и в целях разграничения ответственности должностных и юридических лиц необходимо:

1. В соответствии с частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ при определении вины юридического лица установить:

а) имелась ли у данного юридического лица возможность выполнить требования пожарной безопасности.

Необходимо изучить договоры аренды и установить обязанности арендодателя и арендатора по обеспечению пожарной безопасности в арендованных помещениях.

Например: по договору аренды арендатор обязан обеспечивать соблюдение требований пожарной безопасности на объекте защиты в полном объеме. Согласно врученному предписанию на объекте защиты необходимо смонтировать системы противопожарной сигнализации, а также установить технические средства оповещения и управления эвакуацией. В соответствии со статьей 623 ГК РФ арендатор, смонтировав указанные системы и установив технические средства, произведет за счет собственных средств улучшение арендованного имущества. Учитывая, что данное улучшение является неотделимым от арендованного имущества (т.е., демонтаж систем и технических средств может причинить вред имуществу) арендатор должен получить согласие арендодателя на указанное улучшение, при этом арендатор такого согласия не дает.

Или арендатор получает в аренду имущество, на которое имеется охранное обязательство (например, объект культурного наследия).

Для обеспечения пожарной безопасности в бюджетных организациях собственником имущества (соответствующими государственными органами исполнительной власти или органами местного самоуправления) не осуществляется необходимое финансирование.

В указанных случаях у юридических лиц **отсутствует возможность в полном объеме** обеспечивать соблюдение требований пожарной безопасности.

При возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении бюджетных организаций (детские сады, школы и т.д.) в случаях, если руководитель организации своевременно информировал распорядителя финансовых средств (местный орган самоуправления, управление образования и т.п.) о выявленных нарушениях требований пожарной безопасности и необходимости финансирования их устранения, но необходимые меры уполномоченным вышестоящим органом приняты не были, вина должностного лица в невыполнении требований пожарной безопасности отсутствует.

б) при наличии возможности выполнения требований пожарной безопасности – установить факт непринятия всех зависящих от юридического лица мер по соблюдению требований пожарной безопасности.

2. Существует ли договор о передаче полномочия исполнительного органа другой коммерческой организации.

В случае передачи согласно договору полномочий по обеспечению пожарной безопасности на объекте (в помещениях) иной организации,

ответственность за соблюдение требований пожарной безопасности возлагается организацию, принявшую на себя соответствующие полномочия (например, ТСЖ передало полномочия по обеспечению пожарной безопасности управляющей компании).

3. Определить личность и должностное положение законного представителя юридического лица.

4. На основании распорядительных документов (приказов, распоряжений) определить должностных лиц, наделенных распорядительными полномочиями, в служебные обязанности которых входит обеспечение пожарной безопасности, т.е. ответственных за пожарную безопасность.

В случае отсутствия у юридического лица назначенного должностного лица, ответственного за пожарную безопасность, ответственность возлагается непосредственно на юридическое лицо.

5. Установить осведомленность руководителя юридического лица и органа юридического лица о состоянии дел в области обеспечения пожарной безопасности.

В случае неосведомленности указанного лица установить причинно-следственную связь действий по выполнению в сфере обеспечения пожарной безопасности объекта защиты лица, ответственного за пожарную безопасность, и органа юридического лица.

Если установлены причины невыполнения требований пожарной безопасности (т.е., лицо, ответственное за пожарную безопасность не приняло меры и не поставило в известность орган юридического лица), то административной ответственности безопасности подлежит лицо, ответственное за пожарную безопасность.

При этом в обоих случаях, с учётом фактических обстоятельств дела, юридическому лицу целесообразно вынести предписание об устранении нарушений требований пожарной безопасности. В случаях, когда очевидны причины и условия, повлекшие нарушение требований пожарной безопасности, в адрес юридического лица или вышестоящего должностного лица (организации) может быть внесено представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (например, при рассмотрении административных дел в отношении бюджетных организаций представление может быть вынесено в адрес учредителя).

В случае совмещения в одном лице полномочий руководителя и органа управления (единоличного органа управления), и отсутствия ответственного за пожарную безопасность, руководитель несет ответственность за нарушение или невыполнение требований пожарной безопасности как должностное лицо с одновременным рассмотрением вопроса об ответственности и юридического лица.

Также обращается внимание на часть 9 статьи 2.10 КоАП РФ, согласно которой совершение административного правонарушения единоличным исполнительным органом юридического лица, имеющим статус юридического

лица, влечёт административное наказание в пределах санкции, предусмотренной для юридических лиц.

При последующих плановых и внеплановых проверках необходимо выяснять как вину юридического, так и вину уполномоченного должностного лица:

а) в невыполнении предписания ГПН;

б) при обнаружении вновь выявленных нарушениях требований пожарной безопасности, совершенных в период проведения предыдущей и проводимой проверок.

При этом необходимо дифференцировать вину юридического лица и должностного лица, учитывая следующее. Если ранее выданное предписание было адресовано юридическому лицу, то за его невыполнение должностное лицо данной организации ответственности не подлежит. Если предписание было выдано должностному лицу, то именно оно должно отвечать за его невыполнение.

В качестве **примеров** по разграничению ответственности физических и юридических лиц можно привести следующее.

При проведении пожароопасных работ работником, их выполнявшим, были нарушены правила пожарной безопасности. При этом администрацией организации на данные работы был оформлен соответствующий наряд-допуск, работник был проинструктирован о соблюдении требований пожарной безопасности при выполнении данного вида работ. **Или** при проверке объекта было установлено, что имеет место загромождение посторонними предметами путей эвакуации, закрытие дверей эвакуационных выходов на замки, огнетушители не перезаряжены. Вместе с тем, сотрудники организации, назначенные ответственными, прошли обучение мерам пожарной безопасности, персонал проинструктирован о соблюдении требований пожарной безопасности.

В данных случаях за совершённые правонарушения административной ответственности подлежат конкретные должностные лица, не обеспечившие контроль за действиями подчиненного персонала. Вина юридического лица не усматривается, т.к. оно предприняло все меры по соблюдению требований пожарной безопасности.

II. В связи со вступлением в силу федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» объектом надзорной деятельности органов ГПН теперь является объект защиты.

Однако в практической деятельности сотрудники органов ГПН сталкиваются с ситуациями, когда на одном объекте защиты располагаются несколько юридических лиц (собственников или арендаторов).

Для определения степени их ответственности необходимо изучить документы о праве собственности на объект недвижимости, договоры арены занимаемых помещений и разграничить ответственность между арендодателем

(собственником имущества или лицом, управомоченным законом, либо собственником, на сдачу имущества в аренду) и арендатором имущества. Основные положения об аренде закреплены в главе 64 ГК РФ.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 20.4 КоАП РФ, необходимо обращать внимание на разграничение ответственности между арендодателем и арендатором в порядке статьи 611 ГК РФ «Предоставление имущества в аренду».

Передаваемое в аренду имущество, должно соответствовать его назначению, в том числе и в области соблюдения обязательных требований пожарной безопасности.

Таким образом, нарушения требований пожарной безопасности к системам предотвращения пожаров и противопожарной защиты, являющихся неотделимыми от объекта защиты, (далее – требования «капитального характера») должны устраняться арендодателем, если иное не установлено договором, а арендатор несёт ответственность в случае, если при эксплуатации арендованных помещений своими действиями нарушил обязательные требования пожарной безопасности к указанным системам. В остальных случаях арендатор отвечает только за нарушения установленного правилами пожарной безопасности противопожарного режима (далее – требования «режимного характера»).

III. При рассмотрении дел об административных правонарушениях необходимо также обращать внимание на следующие моменты.

1. В соответствии с положениями статьи 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении будут служить любые фактические данные, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами, за исключением доказательств, полученных с нарушением закона (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ).

Фактически инспектор имеет возможность получения доказательств и иными способами, однако в тех случаях, когда собранные по делу доказательства не позволяют сделать однозначный вывод (установить причинно-следственную связь) о виновности или невиновности лица, неустранимые сомнения в виновности привлекаемого к административной ответственности, толкуются в его пользу (см. часть 4 статьи 1.5 КоАП РФ).

2. Поскольку КоАП РФ дифференцирует размер административного наказания в пределах санкций, установленных статьёй или её частью, в том числе и максимальной, при определении наказания необходимо учитывать смягчающие или отягчающие обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц.

3. В случае совершения впервые нарушения требований пожарной безопасности, связанных с несоблюдением противопожарного режима, при

рассмотрении дел об административных правонарушениях следует назначать административное наказание в виде предупреждения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей и т.д. (часть 2 статьи 3.4 КоАП РФ).

4. Учитывая, что диспозиция частей 3 и 4 статьи 20.4 КоАП РФ напрямую связана с требованиями Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», при рассмотрении дел данной категории необходимо разграничивать нарушения требований «капитального характера» и нарушения требований «режимного характера».

Так, например, требования пожарной безопасности к путям эвакуации, связанные с существующими объёмно-планировочными решениями, к смонтированным на объекте защиты системам дымоудаления и противопожарной автоматики, электрическим сетям (в части соответствия функциональному назначению помещений), относятся к требованиям «капитального характера». Загромождение путей эвакуации посторонними предметами, закрытие дверей эвакуационных выходов на замки, изменение зоны действия или неисправность систем противопожарной автоматики и дымоудаления являются нарушениями требований «режимного характера» и подлежат ответственности по части 1 статьи 20.4 КоАП РФ.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях и вынесении постановлений по ним, должностными лицами органов ГПН должны быть соблюдены все требования, установленные статьёй 29.10 КоАП РФ, в том числе обосновано мотивированное решение по делу.

gost.e-ecolog.ru