



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: info@mchs.gov.ru

05 АПР 2013

№ 19-3-1-1294

На № _____ от _____

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

Главное управление
МЧС России по
г. Москве

О направлении обзора

Направляется для изучения и использования в работе «Обзор практики применения административного законодательства Российской Федерации в 2012 году органами надзорной деятельности МЧС России».

В целях реализации принципов публичности и открытости при осуществлении федерального государственного пожарного надзора, исполнения решений, принимаемых руководством МЧС России, улучшения состояния административно-правовой деятельности **предлагается:**

1. До 1.07.2013 г. закрепить в соглашениях между территориальными органами МЧС России и общественными организациями, объединяющими предпринимательское сообщество, для повышения ответственности бизнеса и исключения предвзятого отношения со стороны надзорных органов МЧС России, практику совместного рассмотрения административных дел.

2. До 1.06.2013 г. провести совместные совещания с судебными органами и органами прокуратуры Российской Федерации по вопросу применения части 2 статьи 4.4 КоАП РФ при рассмотрении дел о нарушениях требований пожарной безопасности и назначении административных наказаний, а также

473183

определения подсудности рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по статье 20.4 КоАП РФ.

3. Исключить случаи непринятия участия в судебных заседаниях представителей органов ГПН, возбуждивших дело об административном правонарушении и направивших его в суд для рассмотрения.

4. При рассмотрении дел об административных правонарушениях в арбитражных и верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов в обязательном порядке обеспечить присутствие в судебных заседаниях сотрудников управлений надзорной деятельности главных управлений по субъектам Российской Федерации.

5. В случае обжалования в судебном порядке постановлений по делам об административных правонарушениях, результатов надзорных мероприятий, других административных действий должностных лиц управлений надзорной деятельности региональных центров, обеспечивать участие в судебных разбирательствах сотрудников, действия которых обжалуются, или сотрудников аппарата региональных центров, уполномоченных на представление или защиту интересов в суде.

6. Всех сотрудников ГПН, представляющих (защищающих) интересы административного органа в судах, обеспечить соответствующими доверенностями.

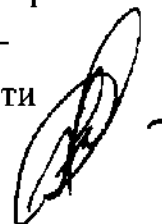
7. При рассмотрении дела об административном правонарушении, возбужденного прокурором, в обязательном порядке приглашать на рассмотрение соответствующего представителя органов прокуратуры Российской Федерации в порядке статьи 25.11 КоАП РФ.

8. В случае принесения протеста прокурора на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в обязательном порядке о дате и времени рассмотрения дела информировать прокурора, принесшего протест. О результатах рассмотрения данной категории дел в обязательном порядке информировать управления надзорной деятельности по субъекту Российской Федерации с приложением копий материалов производства.

9. Управлениям надзорной деятельности региональных центров и управлениям надзорной деятельности главных управлений по субъектам Российской Федерации с целью исключения недостатков в служебной деятельности, в том числе нарушения норм материального и процессуального права, в ежеквартальных обзорах административно-правовой деятельности надзорных органов отражать анализ судебной практики и решений органов ГПН с подробным рассмотрением причин и условий, послуживших основаниями для отмены или пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, а также результатов по организации и проведению мероприятий по надзору.

Приложение: на 27 листах.

Заместитель главного государственного инспектора
Российской Федерации по пожарному надзору –
Директор Департамента надзорной деятельности
генерал-лейтенант внутренней службы



Ю.И. Дешевых

ОБЗОР
практики применения административного законодательства
Российской Федерации в 2012 году органами надзорной деятельности
МЧС России

Федеральным законом от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» усилена ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, что позволяет эффективно решать вопросы обеспечения пожарной безопасности, побуждая нарушителей, в том числе и экономически, выполнять установленные требования пожарной безопасности, обеспечивая достижение основной цели административного наказания – предупреждение новых правонарушений в области пожарной безопасности.

В то же время, инспектору ГПН приходится более качественно подходить к вопросу сбора доказательств, устанавливающих наличие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, поскольку из-за увеличения размеров штрафов лица, в отношении которых ведется административное производство, все чаще обжалуют в суд решения о привлечении их к административной ответственности с участием защитников.

Департаментом надзорной деятельности МЧС России проведено изучение административно-правовой деятельности органов государственного пожарного надзора в 2012 году в части надлежащего применения законодательства при осуществлении государственного пожарного надзора.

Предметом изучения являлись основания для прекращения в судах дел об административных правонарушениях. Рассмотрены основные нарушения норм материального и процессуального права, которые, в случае обжалования результатов рассмотрения дел об административных правонарушениях лицами, привлеченными к административной ответственности, являлись следствием прекращения производства по данным делам.

В приложении к данному Обзору приведены основные показатели в расчёте на одного государственного инспектора по пожарному надзору в разрезе федеральных

округов и субъектов Российской Федерации с привязкой к среднему показателю по России.

Анализ административной практики органов ГПН за 2012 год показал, что должностные лица в большинстве случаев правильно определяют нормативную правовую базу, подлежащую применению к рассматриваемым отношениям, учитывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и разъяснения Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного Судов Российской Федерации.

Так в 2012 году назначено 423 191 административное наказание судами и должностными лицами органов ГПН, а прекращено в судах или при обжаловании вышестоящим должностным лицам 24 553 административных дела, т.е. 5,2 % от рассмотренных дел, что говорит о повышении качества материалов дел об административных правонарушениях, собирании надлежащей доказательной базы и обоснованности решений, выносимых органами ГПН.

В то же время судами было вынесено 1537 решений, в соответствии с которыми органами МЧС России возмещены судебные расходы, понесенные физическими и юридическими лицами при обжаловании действий должностных лиц надзорных органов (проверок, предписаний, постановлений по делам об административных правонарушениях и т.п.). Этот показатель на 61% больше, чем 2011 году. Сумма возмещения судебных расходов увеличилась на 75% и составила более 3,9 млн. рублей.

Наибольшее количество удовлетворенных исков и решений, вынесенных судами не в пользу МЧС России, в Приволжском федеральном округе – 727, Сибирском – 355, Главном управлении МЧС России по г. Москве – 131.

Верховный Суд Российской Федерации в п. 26 постановления Пленума от 24.03.2005 № 5 указал, что в случае отказа в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворения жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности этому лицу причиняется вред в связи с расходами на оплату труда лица, оказывающего юридическую помощь, эти расходы на основании статей 15, 1069, 1070 Гражданского Кодекса Российской Федерации могут быть взысканы в пользу этого лица за счет средств соответствующей казны (казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации).

Взыскание убытков не отнесено КоАП РФ к судебным издержкам по административному делу, является мерой гражданско-правовой ответственности, которая возлагается при одновременном наличии в совокупности следующих условий:

- факта наличия противоправного деяния органа, наделенного публичными полномочиями или его должностных лиц;
- наличия убытков и доказанности их размера;
- наличия причинно-следственной связи между противоправным действием (бездействием) и возникновением убытков.

Основными причинами удовлетворения жалоб на действия должностных лиц надзорных органов являются:

1. Неуведомление (ненадлежащее уведомление) законного представителя юридического лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении.

Так, Арбитражным судом Ивановской области признано ненадлежащим уведомлением, направленное почтой по месту осуществления лицом своей деятельности, а не по юридическому адресу уведомление юридического лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, а постановление о назначении административного наказания юридическому лицу отменено как незаконное.

2. Вменение нарушений обязательных требований ненадлежащему субъекту. Как следует из решения Арбитражного суда г. Москвы, административным органом не представлены какие-либо доказательства, что субъектом административного правонарушения является ООО «Швец» и, соответственно, у суда отсутствует возможность достоверно установить факт совершения именно этим юридическим лицом административного правонарушения.

3. Вменение нарушений требований нормативных документов, утративших свою силу или не распространяющихся на объекты, построенные по действовавшим ранее требованиям, норм, не являющихся обязательными для исполнения.

Так, Арбитражным судом Республики Коми рассмотрено постановление о назначении административного наказания за нарушение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» ООО магазин «Сувениры», построенному в 1953 году, а доказательств наличия угрозы жизни и здоровью людей в случае пожара не представлено.

4. Нарушение процедуры возбуждения или рассмотрения дела об административном правонарушении, в том числе нарушение сроков привлечения к административной ответственности, недоказанность совершения правонарушения субъектом.

Арбитражный суд Владимирской области признал незаконным и отменил постановление о наложении административного взыскания на ООО «Лифтер» на основании отсутствия в протоколе описания события административного

правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 6 статьи 20.4 КоАП РФ.

5. Отсутствие достаточно мотивированного основания привлечения к административной ответственности специального субъекта административного правонарушения.

Так, Ивановским районным судом отменено постановление о привлечении главного инженера ФГКУ «Зеленый» к ответственности, поскольку в предоставленных материалах дела отсутствуют сведения о его должностных полномочиях в сфере пожарной безопасности на предприятии, также в мотивировочной части решения суда отмечено, что текст постановления вопреки требованиям пункта 4 части 1 статьи 29.10 КоАП РФ не содержит ссылки на то, что лицо привлекается за невыполнение требований пункта 55 Правил противопожарного режима, с учетом бланкетности нормы части 1 статьи 20.4 КоАП РФ, именно за весенний период.

Кроме того, при проведении должностными лицами управлений надзорной деятельности региональных центров проверок объектов защиты в субъектах Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, в случае обжалования в судебном порядке вынесенных ими постановлений по делам об административных правонарушениях, результатов надзорных мероприятий, других административных действий, имеет место проблема обеспечения присутствия в судебных заседаниях лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы.

Таковыми являются сотрудники управлений надзорной деятельности региональных центров, непосредственно проводившие проверку.

Так, по результатам проверки государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору, являющимся сотрудником Центрального регионального центра, в г. Тамбове ТОГБУ «Дирекция по эксплуатации административных зданий», судом было отменено как незаконное и необоснованное вынесенное постановление об административном правонарушении, в том числе и по причине отсутствия в судебном разбирательстве лица, непосредственно проводившего проверку и привлекавшего виновных в нарушении требований пожарной безопасности к административной ответственности, имеющего возможность дать пояснения по существу.

Имеют место случаи принятия судами решений о полной или частичной отмене выданных органами ГПН предписаний. Так 21 марта 2012 г. Арбитражным судом Псковской области вынесено решение о признании недействительными 30

пунктов предписания, выданного ОНД по г. Пскову Главного управления МЧС России по Псковской области по результатам плановой проверки торговых предприятий ООО «Ритм-2000». Решение суда мотивировано тем, что органом ГПН необоснованно предписаны к выполнению требования СНиП и не учтено, что положения Технического регламента о требованиях пожарной безопасности не могут применяться к зданиям, построенным в соответствии с ранее действовавшими нормативными документами по пожарной безопасности, а вновь установленные требования пожарной безопасности должны применяться при условии, если дальнейшая эксплуатация зданий, сооружений, строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей, а данные обстоятельства при проведении проверки не проверялись.

Подразделением ГПН одного из административных округов Главного управления МЧС России по г. Москве по результатам проверки здания объекта социальной защиты населения, построенного в 70-х годах прошлого века, юридическому и должностному лицу были вменены и предписаны к устранению нарушения Технического регламента о требованиях пожарной безопасности и сводов правил пожарной безопасности. При обжаловании действий должностных лиц ГПН постановления о назначении административных наказаний в отношении должностного и юридического лиц и выданное предписание были отменены как необоснованные и незаконные.

Обращается особое внимание на то, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 11.07.2006 г. № 262-О указал, что часть 3 статьи 30.1 КоАП РФ не предполагает возможность рассмотрения арбитражным судом дел об оспаривании решения административного органа о привлечении юридического лица или лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к административной ответственности, если совершенное этим лицом административное правонарушение не связано с осуществлением им предпринимательской и иной экономической деятельности. Аналогичную позицию высказал Верховный Суд Российской Федерации в своих обзорах судебной практики за 2 кв. 2006 г. (Вопрос 15) и 1 кв. 2010 г. (Вопрос 11).

Рассмотрение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением требований пожарной безопасности, относится к компетенции судов общей юрисдикции. В целях соблюдения порядка подачи жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, в постановлениях следует разъяснить, в какой именно суд общей юрисдикции при обжаловании надлежит обращаться лицу, в отношении которого оно вынесено.

Административные правонарушения, предусмотренные статьей 20.4 КоАП РФ, представляют собой конкурирующие составы, различающиеся по признакам объективной стороны. В связи с чем, в каждом конкретном случае вопрос о квалификации содеянного должен решаться по правилам конкуренции общей и специальной нормы, где части 3, 4, 5, 6, 7 и 8 данной статьи являются специальными по отношению к части 1.

При этом, учитывая, что диспозиции частей статьи 20.4 КоАП РФ носят бланкетный (отсылочный) характер и в них непосредственно не раскрываются все признаки объективной стороны составов соответствующих административных правонарушений, а устанавливается ответственность за нарушение каких-либо правил поведения, закрепленных другим нормативным правовым актом (Правил противопожарного режима, требований Технического регламента о требованиях пожарной безопасности и т.д.), важное значение для правильной квалификации имеет выявление конкретных требований пожарной безопасности, которые были нарушены физическими, юридическими или должностными лицами.

Вопрос о квалификации деяния лица при совершении им действий (бездействия), содержащих составы административных правонарушений, предусмотренных разными частями статьи 20.4 КоАП РФ необходимо разрешать исходя из общих правил назначения административного наказания, предусмотренных в главе 4 КоАП РФ. Так, при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение (часть 1 статьи 4.4 КоАП РФ). Вместе с тем, в случае, когда при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена несколькими частями статьи 20.4 Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания (часть 2 статьи 4.4 КоАП РФ).

Исполнение судебных решений об административном приостановлении деятельности в порядке статьи 109 Федерального закона «Об исполнительном производстве» остается на особом контроле в Федеральной службе судебных приставов и в МЧС России по данному виду административных наказаний, связанных с нарушением требований пожарной безопасности. Количество решений судов, принятых на основании протоколов, составленных должностными лицами

органов государственного пожарного надзора, существенно сократилось (в 2012 году – около 5 тыс. решений, в 2011 году – около 19 тыс., в 2010 году – около 28 тыс.). Около 2 % производств по данной категории дел прекращается судами или судебными приставами-исполнителями по основаниям, предусмотренным статьей 43 Федерального закона «Об исполнительном производстве». Проблемой исполнения требований судебных актов об административном приостановлении деятельности остается применение мер принудительного исполнения по исполнительным производствам, по которым требуется переселение граждан.

Например, в УФССП России по Республике Тыва 25.10.2012 г. возбуждено исполнительное производство об административном приостановлении деятельности по эксплуатации общежития в г. Кызыле на срок 90 суток. Согласно объяснению директора общежития, устранить нарушения требований пожарной безопасности в короткие сроки не представляется возможным в связи с отсутствием финансовых средств.

Судебным приставом-исполнителем в мэрию г. Кызыла направлено письмо о предоставлении жилых помещений из муниципального маневренного фонда для временного переселения граждан из данного общежития. Согласно полученному ответу, свободные муниципальные жилые помещения на территории г. Кызыла отсутствуют. По вопросу исполнения данного судебного решения проведено межведомственное совещание с привлечением представителей общежития, территориального органа МЧС России, прокуратуры, органов власти и органов местного самоуправления. Судьей Кызылского городского суда Республики Тыва 28.01.2013 г. вынесено постановление о досрочном прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. 31.01.2013 г. исполнительное производство прекращено в соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 43 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

Новые размеры штрафных санкций явились, в отдельных случаях, условиями для создания напряженности в отношениях между контролирующими органами и предпринимателями.

Для преодоления сложившейся ситуации в некоторых субъектах Российской Федерации при рассмотрении административных дел данной категории в надзорных органах в качестве представителей от бизнес-структур присутствуют уполномоченные члены общественных организаций, создаваемых предпринимательским сообществом, таких как территориальные подразделения и представительства общероссийской общественной организации малого и среднего

предпринимательства «ОПОРА РОССИИ». Это способствует повышению объективности при рассмотрении материалов, а также обоснованности принимаемых решений.

Законодательством определены основные требования в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, реализуемые как на территориях, так и на объектах, собственниками которых являются органы местного самоуправления. При организации и осуществлении надзорных мероприятий в отношении органов местного самоуправления в обязательном порядке учитываются полномочия муниципального образования.

Все внеплановые мероприятия по контролю связаны исключительно с контролем ранее выданных предписаний и выполнения поручений Президента и Правительства Российской Федерации, а также органов прокуратуры. При этом, необходимо отметить, что на мероприятия, связанные с проверкой органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами МЧС России распространен порядок, установленный Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Плановые мероприятия осуществляются с периодичностью не чаще 1 раза в 5 лет. Крайне важным моментом является тот факт, что контроль за соблюдением указанных требований осуществляется в ходе одной проверки.

При сравнении результатов работы органов государственного пожарного надзора по применению норм административного законодательства за 2012 год за основу были взяты основные показатели в расчёте на одного государственного инспектора по пожарному надзору. Кроме критериев оценки деятельности органов ГПН, связанных с количественными показателями, в настоящем обзоре дополнительно оценивается деятельность органов ГПН показателями, характеризующими качество принимаемых по результатам проверок решений о привлечении к административной ответственности лиц, виновных в нарушении требований пожарной безопасности. В приложении приведены основные показатели в расчёте на одного государственного инспектора по пожарному надзору в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации с привязкой к среднему показателю по России.

В Российской Федерации в 2012 г. возбуждено 569 459 дел об административных правонарушениях (АППГ – 623 249, снижение на 8,7 %)

Распределение количества возбужденных дел по региональным центрам представлено на Рисунке 1 приложения.

Всего по России привлечено органами ГПН к административной ответственности 83 952 гражданина, совершивших административные правонарушения (АППГ – 110 842, снижение на 23,6 %), 169 958 должностных лиц (АППГ – 246 279, снижение на 30,9 %), 20 159 юридических лиц (АППГ – 51 980, снижение в 2,5 раза). Всего назначено 274 069 административных наказаний (в 2011 г. – 409 101, снижение в 1,5 раза).

В расчете на одного государственного инспектора по пожарному надзору в 2012 году по региональным центрам возбуждено следующее количество дел об административном правонарушении (Рисунок 2 приложения).

Принятие должностными лицами органов ГПН мер по результатам проверки, т.е. применение норм административного права, в том числе привлечение к административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение, является основным результатом исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности.

Средний показатель по России 40,3 протоколов на одного инспектора (АППГ – 39). Максимальное количество составленных протоколов приходится на Республику Северная Осетия – Алания (78,7), Ростовскую область (62,7), Республику Дагестан (74,4). Ниже всего данный показатель в Липецкой области (18,6), Орловской области (18), Тамбовской области (17,6).

Приведенная на Рисунке 3 приложения диаграмма раскрывает обстановку с нагрузкой инспекторского состава по субъектам Российской Федерации. Приведенные показатели (Рисунок 11 приложения) сумм (в тысячах рублей), административных наказаний в виде штрафа в расчете на 1 инспектора ГПН назначенных в 2012 году показали, что не всегда количество составляемых протоколов отражает полноту принимаемых мер административного воздействия на нарушителей требований пожарной безопасности. В субъектах, в которых составлено больше протоколов на одного инспектора не обязательно высоки такие показатели как количество лиц оштрафованных инспекторами, а также сумма назначенных штрафов виновным лицам.

Следующим анализируемым показателем является отношение количества наказаний, назначенных судами в виде административного приостановления деятельности объектов защиты к количеству рассмотренных в судах дел, направленных для приостановления деятельности объектов защиты. Средний показатель по России составил 94 %.

Количество рассмотренных в судах административных дел данной категории в сравнении с 2011 годом снизилось в 3 раза – с 26834 до 8774 в 2012 году, соответственно и направлено в суды было в 3 раза меньше дел в прошедшем году (2011 год – 31671, 2012 год – 10263). При том, что отношение количества дел об административных правонарушениях, возбужденных органами ГПН по ч. 5 ст. 20.4 КоАП РФ, прекращенных судами, к количеству направленных органами ГПН в суды дел составило по России 3,9 %. Необходимо отметить, что высокий процент принятия судами решений о приостановлении деятельности объектов надзора в большинстве субъектов Российской Федерации и небольшой процент прекращенных дел является показателем качественной подготовки материалов для направления в суд.

По региональным центрам следующее распределение данных показателей (Рисунок 7 приложения).

Наибольшее количество административных дел, с принятыми решениями о приостановлении деятельности объекта защиты приходится на Республику Северная Осетия – Алания (591 дело), Карачаево-Черкесскую Республику (482), Республику Ингушетию (153) – 100 %. Ниже всего данный показатель в Ярославской области (25 % от дел, рассмотренных в судах), Калужской области (25 %), Белгородской области (24 %).

Количество наказаний, назначенных судами в виде административного приостановления деятельности объектов защиты, в расчете на 1 инспектора ГПН по России – 0,59 (Рисунок 8 приложения).

Наибольшее количество административных дел, по которым в судах принято решение об административном приостановлении деятельности в расчете на одного инспектора, приходится на Республику Дагестан (10,9), Чеченскую Республику (10,6), Карачаево-Черкесскую Республику (9,3). В Рязанской, Курганской, Магаданской областях данный показатель составил 0.

Распределение нагрузки на госинспекторов по назначению административных наказаний в виде штрафа в расчете на 1 инспектора ГПН в среднем по России составило 19,4, по региональным центрам (Рисунок 9 приложения).

Данный показатель важен при анализе деятельности органов ГПН, поскольку отражает качество работы инспектора ГПН по организации проверки. Необходимо учитывать, что принимаемые при этом меры должны способствовать эффективно решать вопросы обеспечения пожарной безопасности, побуждая нарушителей, в том числе и экономически, выполнять установленные требования.

Высок данный показатель в Республике Саха (Якутия) (36,4), Еврейской автономной области (33,9), Томской области (33,3), Краснодарском крае (31,2).

Худшими по данному направлению стали Республика Тыва (8,5), Республика Мордовия (7,6) Республика Калмыкия (7,3).

Не менее существенным для оценки деятельности органов ГПН является общая сумма (в тысячах рублей) административных наказаний в виде штрафа в расчете на 1 инспектора ГПН, назначенных в 2012 году. В среднем по России показатель не превысил 350 тыс. рублей (Рисунок 11 приложения), по региональным центрам (Рисунок 8 приложения).

Наибольшие суммы начисленных штрафов в расчете на 1 инспектора (Рисунок 12 приложения) в следующих субъектах Российской Федерации: Краснодарский край (887 тыс. руб.), Москва (714 тыс. руб.), Санкт-Петербург (635 тыс. руб.). Меньше начислено штрафов в Республике Дагестан (106 тыс. руб.) Рязанской области (104 тыс. руб.), Орловской области (92 тыс. руб.), Чеченской Республике (90 тыс. руб.). Из приведенных выше цифр и наименований субъектов можно сделать вывод о как о полноте принимаемых мер, так и об их обоснованности в субъектах Российской Федерации в части реализации мер по результатам проверок объектов защиты. В субъектах с высокими общими показателями по составлению протоколов возможен формальный подход к такой важной составляющей нашей работы как эффективное применение предоставленных государством органам ГПН административных полномочий.

Исполнение в расчете на одного инспектора ГПН постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафа, без учета работы органов ФССП, по региональным центрам представлено на Рисунке 13 приложения.

По России в расчете на одного инспектора ГПН исполнено 15,1 постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа, т.е. 78 % от назначенных (Рисунок 15 приложения). Лучшими в данном направлении деятельности стали Кемеровская область (27,5 исполненных постановлений), Республика Татарстан (Татарстан) (26,4), Ростовская область (22,7), Тюменская область (22,3). Наиболее низкие показатели в Курганской области (6,3), Республика Тыва (6,3), Республике Ингушетия (4,3). Вместе с тем, данный показатель необходимо связывать с суммами добровольно оплаченных штрафов по вынесенным постановлениям. Сумма исполненных постановлений на одного инспектора ГПН составила по России 194 тысячи рублей. По субъектам сумма оплаченных штрафов максимальна в Ненецком автономном округе (581 тыс. руб.), Краснодарском крае (486 тыс. руб.), Москве (423 тыс. руб.), Санкт-Петербурге (398 тыс. руб.). Минимальную сумму привлеченные лица оплатили добровольно в Республике Ингушетии (38 тыс. руб.), Республике Калмыкии (38 тыс. руб.), Курганской области (41 тыс. руб.). В целом по России наблюдается тенденция к

увеличению доли лиц добровольно оплативших законно наложенный штраф, поскольку, при увеличении в 2011 году до 20 раз размеров штрафов, эти лица рискуют быть оштрафованными еще и в двукратном размере от неуплаченного штрафа по статье 20.25 КоАП РФ.

В то же время, отношение фактически исполненных в Федеральной службе судебных приставов постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафа к назначенным инспекторами ГПН составило 3,5 % по России, по региональным центрам распределение данного показателя представлено на Рисунке 14 приложения.

Основными причинами и условиями, способствовавшими групповой гибели людей на крупных пожарах, произошедших за последние годы в Российской Федерации на объектах защиты, поднадзорных органам ГПН, являлись нарушения требований пожарной безопасности, в том числе, ранее отраженные инспекторами государственного пожарного надзора в предписаниях. Обязанностью должностного лица органа ГПН, осуществляющего внеплановую проверку исполнения ранее выданного предписания в отношении органов власти, граждан, должностных и юридических лиц, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, является привлечение перечисленных выше лиц к административной ответственности по соответствующим частям статьи 19.5 КоАП РФ при невыполнении хотя бы одного из пунктов предписания.

Анализ административной деятельности подразделений ГПН показывает, что в 2012 году в России по правонарушениям, связанным с неисполнением в срок предписаний к ответственности по статье 19.5 КоАП РФ привлекалось в среднем 91 % нарушителей (в 2011 году – 75 %). Так, в 2012 году выявлено порядка 86 970 правонарушений, связанных с неисполнением в срок предписаний органов государственного надзора при проведении внеплановых проверок и составлено, по соответствующим частям статьи 19.5 КоАП, 78 993 протокола об административном правонарушении.

Максимальное и минимальное количество составленных протоколов по статье 19.5 КоАП РФ в соотношении с количеством неисполненных предписаний (в процентах) по субъектам Российской Федерации приведено на Рисунке 16 приложения. На диаграмме отмечен ряд субъектов, в которых работа по привлечению к данному виду ответственности организована в отношении и физических и юридических лиц, соответственно, показатели в данных субъектах выше 100 %.

Следующим анализируемым показателем, характеризующим работу органов ГПН, является количество назначенных госинспекторами административных наказаний в виде предупреждения в расчете на одного госинспектора. В течение последних 4 лет он находился на уровне 7 - 9 % от количества административных дел, находящихся в производстве органов ГПН. В 2012 году данный показатель, в среднем по России, составил 21,3 %. По региональным центрам и по субъектам Российской Федерации показатели, в расчете на одного госинспектора, распределились как показано на Рисунках 17 и 19 приложения.

Необходимо отметить, что только в части 1 статьи 20.4 за нарушения, которые не создают угрозы причинения вреда жизни и здоровью, для всех лиц предусмотрен такой вид наказания как предупреждение. Согласно части 2 статьи 3.4 КоАП за впервые совершенное правонарушение (т.е. по истечении года с момента исполнения постановления о назначении административного наказания, когда лицо считается не привлеченным к административной ответственности) вынесение решения о наказании в виде предупреждения является не правом, а обязанностью должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Именно этим можно объяснить значительный рост количества назначенных органами ГПН предупреждений. Но, в то же время, приведенная на Рисунке 19 приложения диаграмма показывает значительный разброс данных показателей в субъектах Российской Федерации. При отсутствии предупреждений в Ненецком автономном округе, Тульской области, или крайне малого количества в Ивановской (0,1 %), Владимирской областях (0,2 %) до числа предупреждений, превышающего число наложенных штрафов в Псковской (54,4 %), Мурманской (51 %) областях.

ДЕПАРТАМЕНТ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЧС РОССИИ

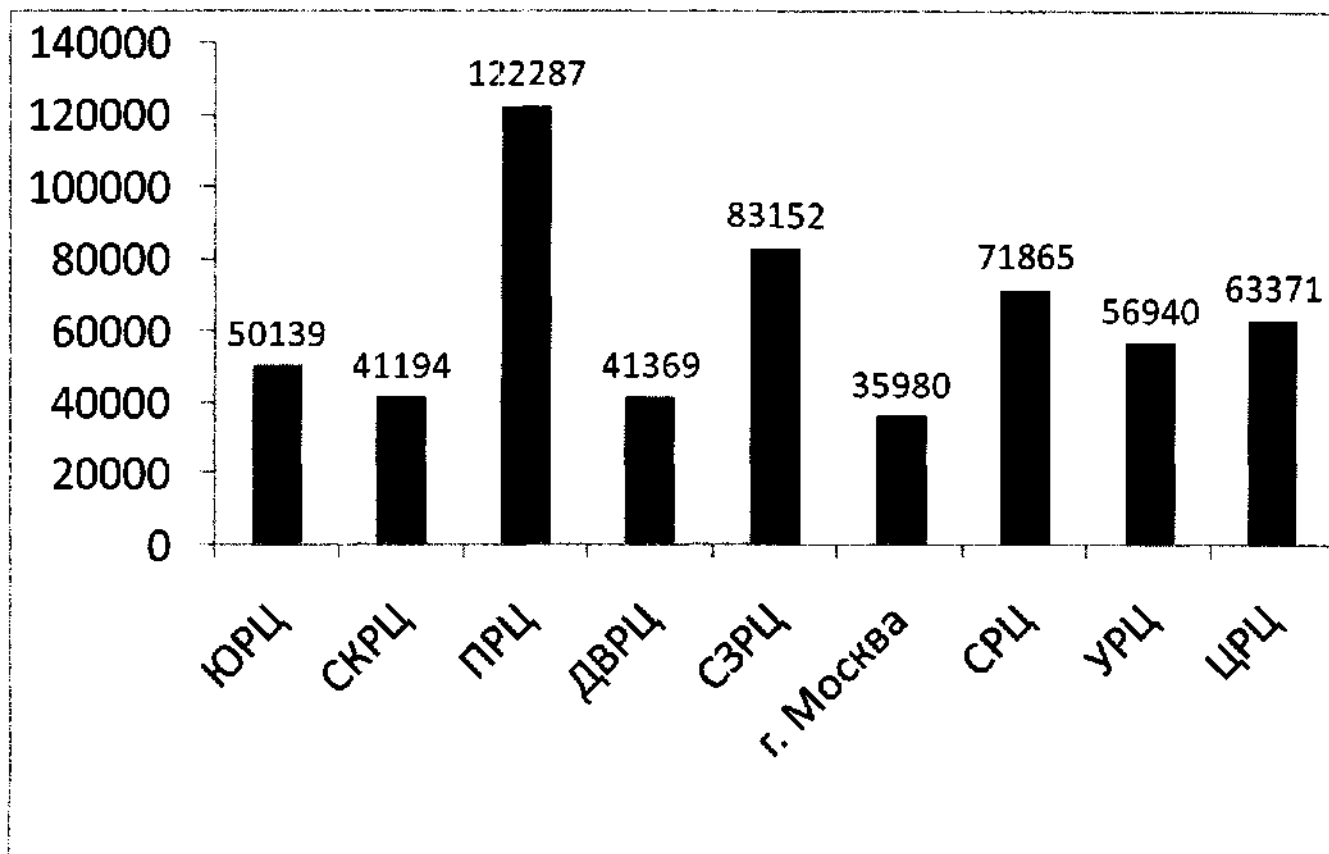


Рисунок 1. Возбуждено дел об административном правонарушении

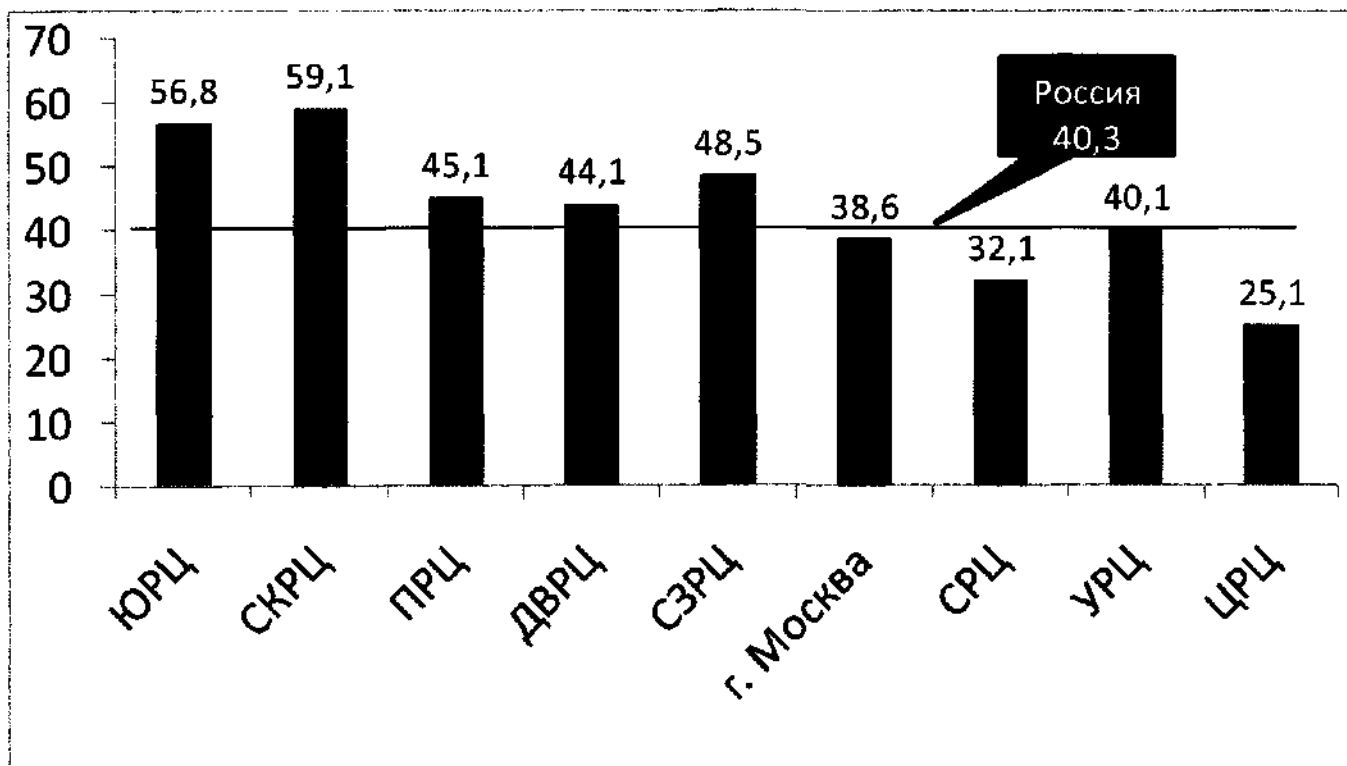


Рисунок 2. Возбуждено дел об административном правонарушении в расчете на одного инспектора по пожарному надзору

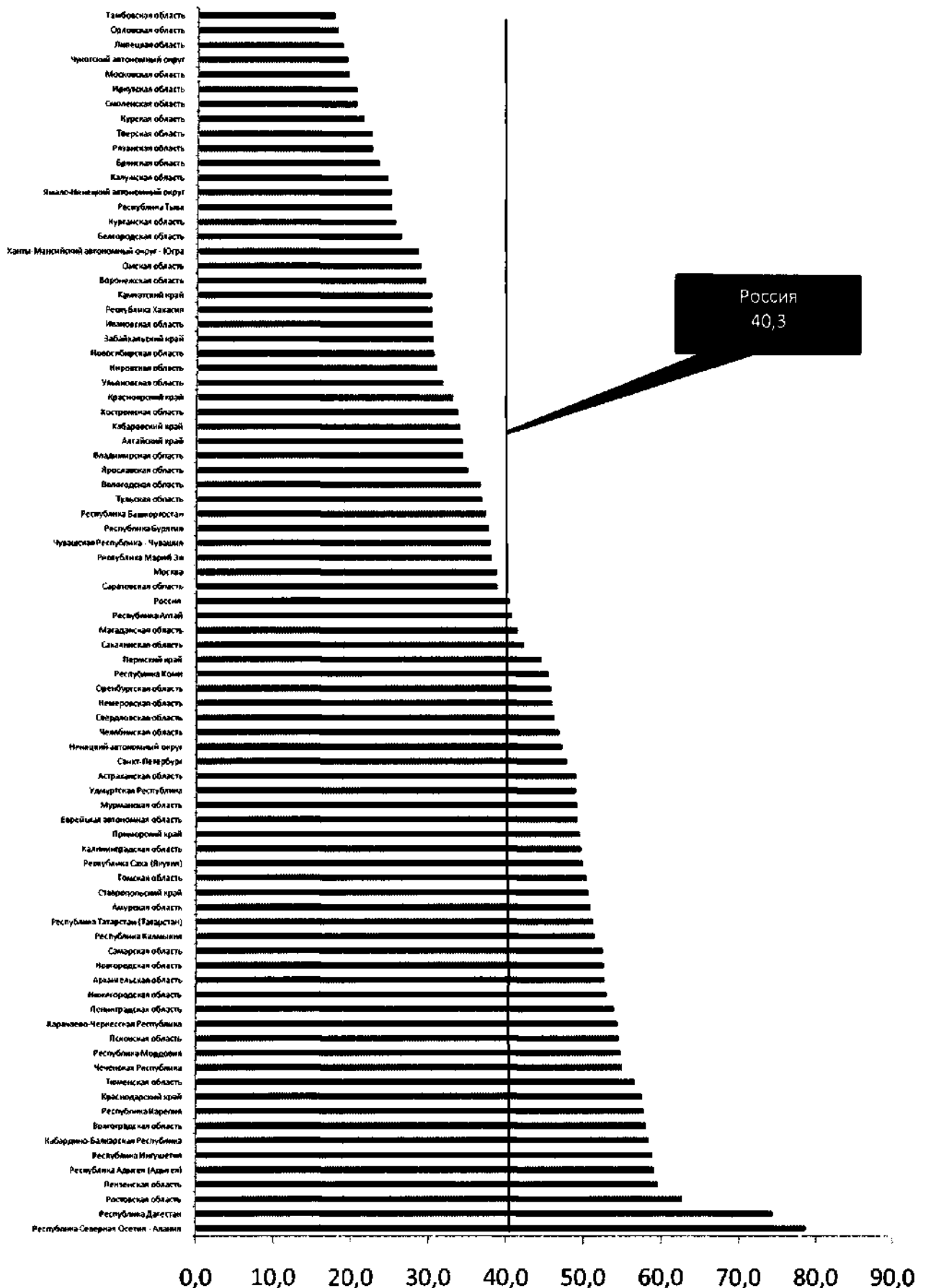


Рисунок 3. Возбуждено дел об административном правонарушении в расчете на одного инспектора по пожарному надзору

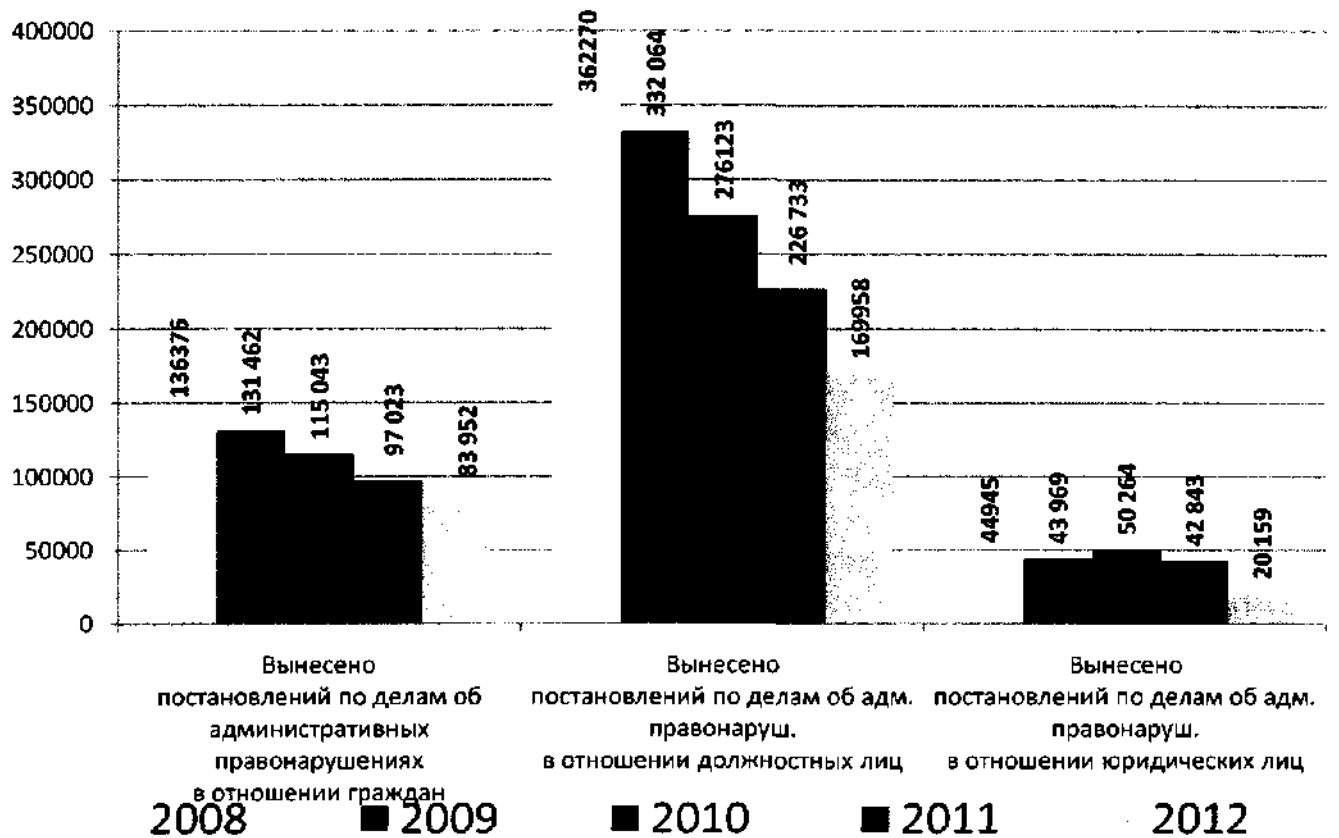


Рисунок 4. Привлечено к административной ответственности в виде штрафа граждан, должностных и юридических лиц в 2008-2012 годах

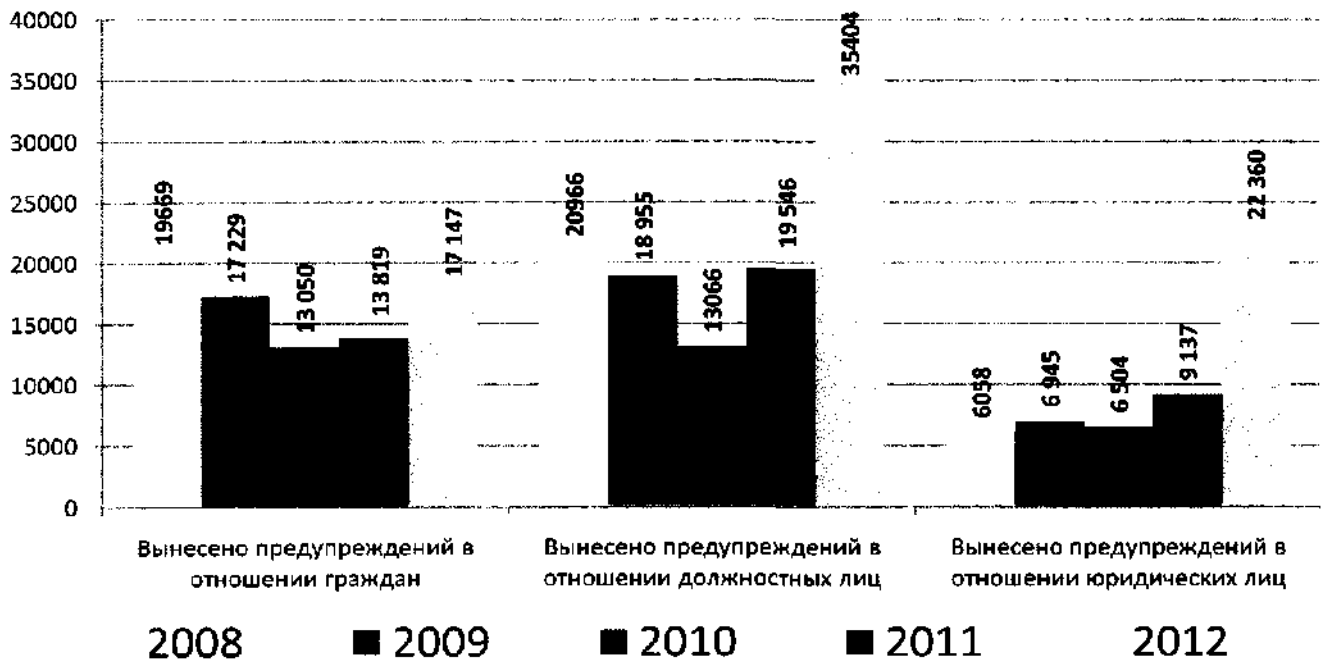


Рисунок 5. Привлечено к административной ответственности в виде предупреждения граждан, должностных и юридических лиц в 2008-2012 годах

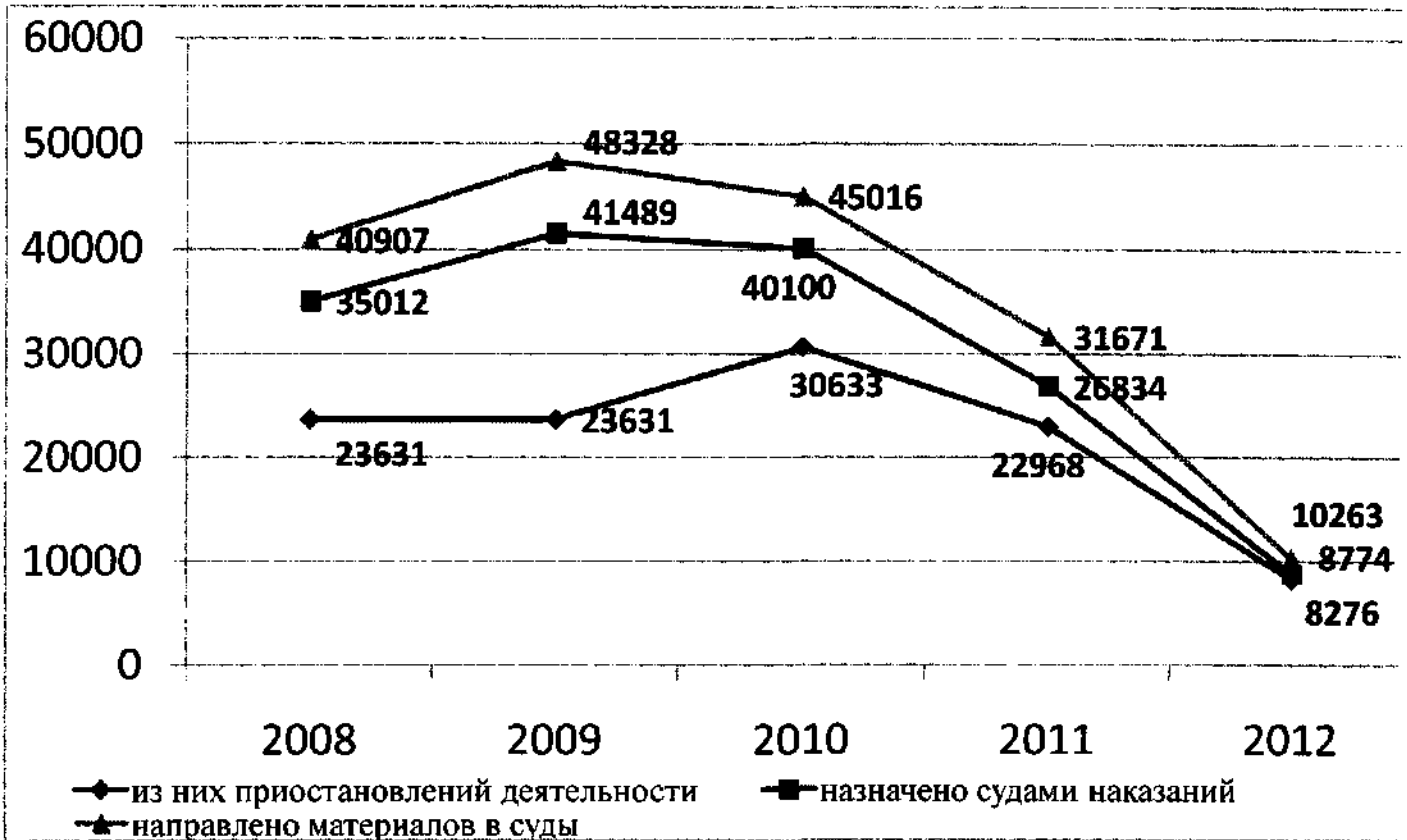


Рисунок 6. Количество назначенных судами наказаний по направленным материалам об административном приостановлении деятельности и количество решений об административном приостановлении деятельности в России за 2008-2012 годы

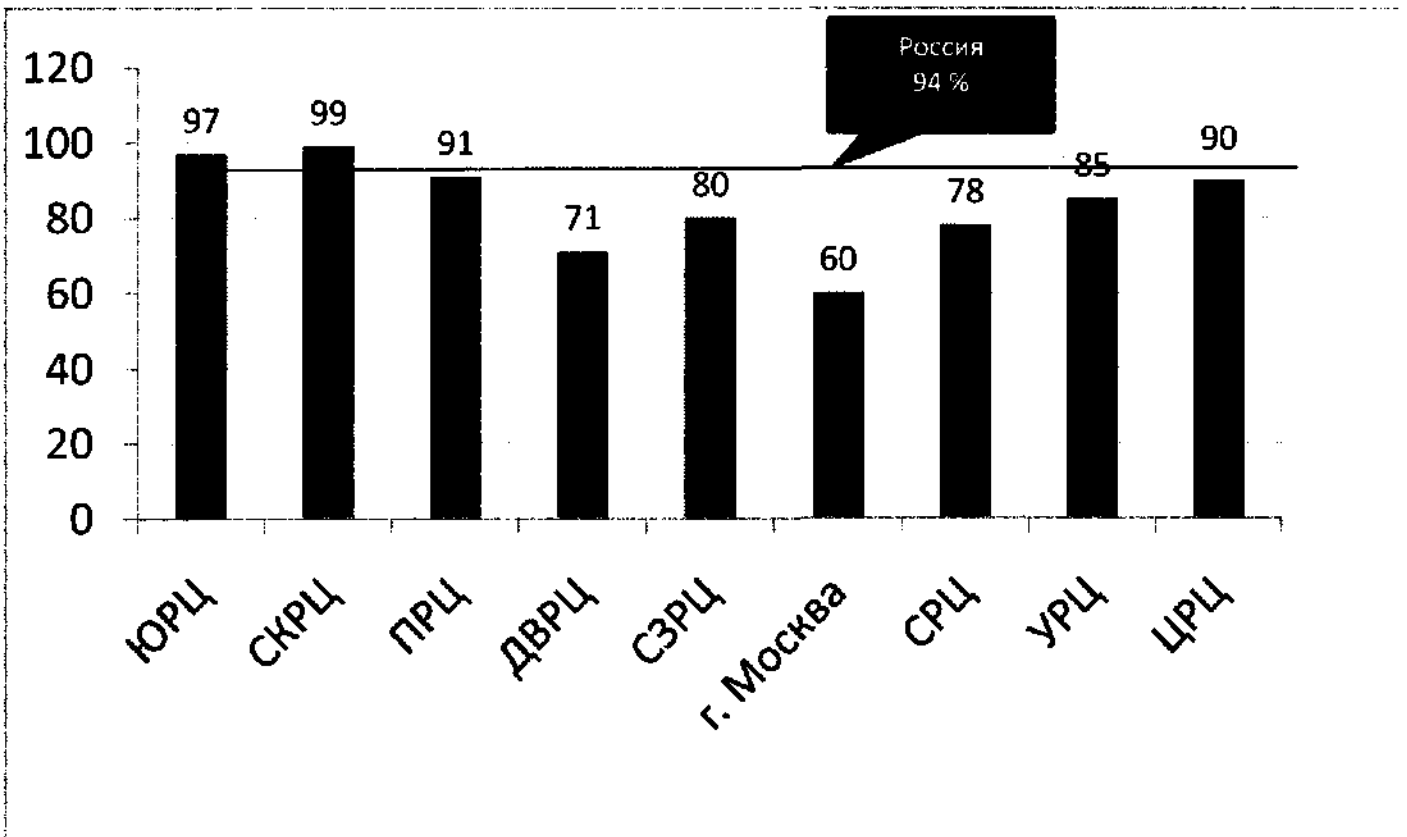


Рисунок 7. Процентное отношение количества наказаний, назначенных судами в виде административного приостановления деятельности объектов надзора к количеству рассмотренных в судах дел о приостановлении деятельности объектов надзора

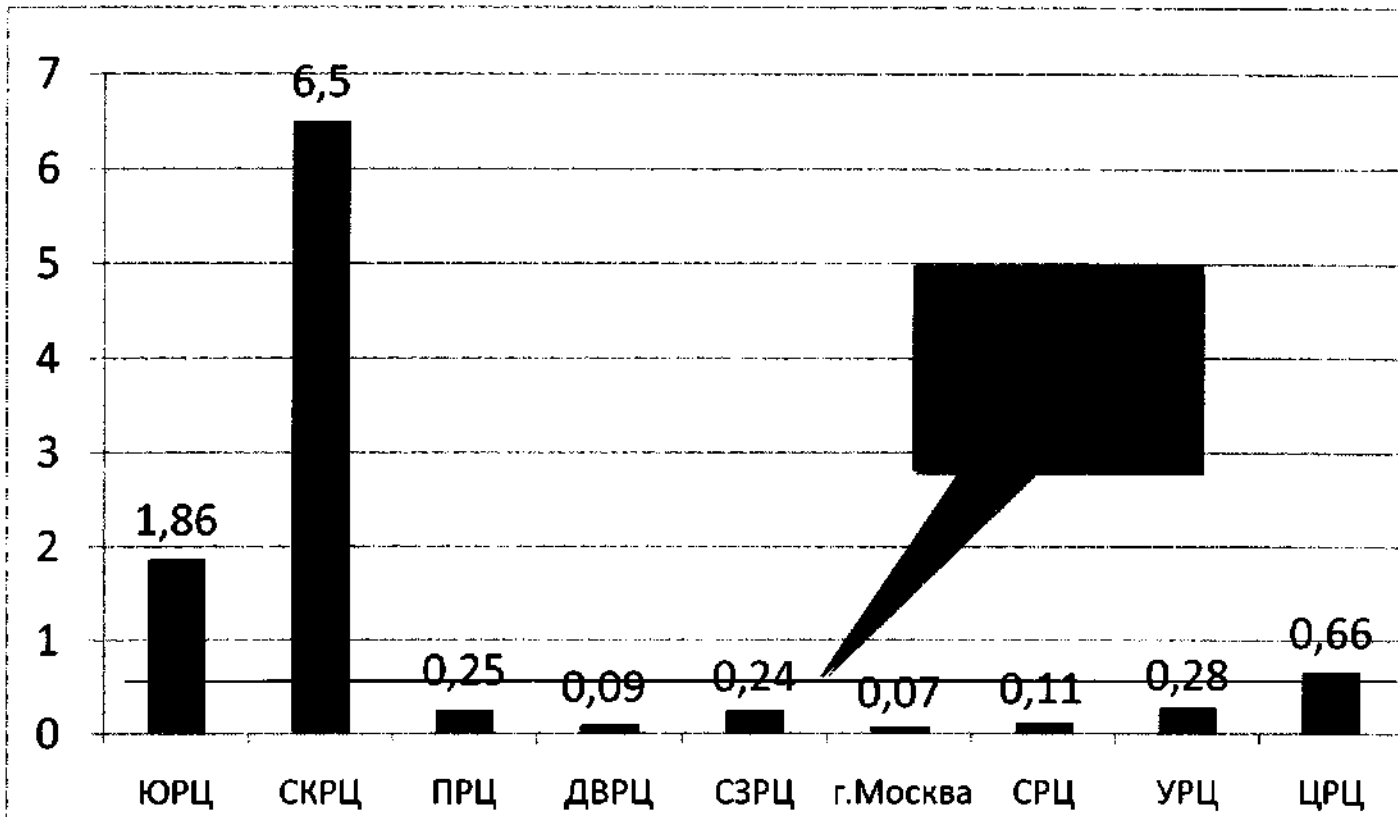


Рисунок 8. Количество наказаний, назначенных судами в виде административного приостановления деятельности объектов надзора, в расчете на одного инспектора ГПН по региональным центрам

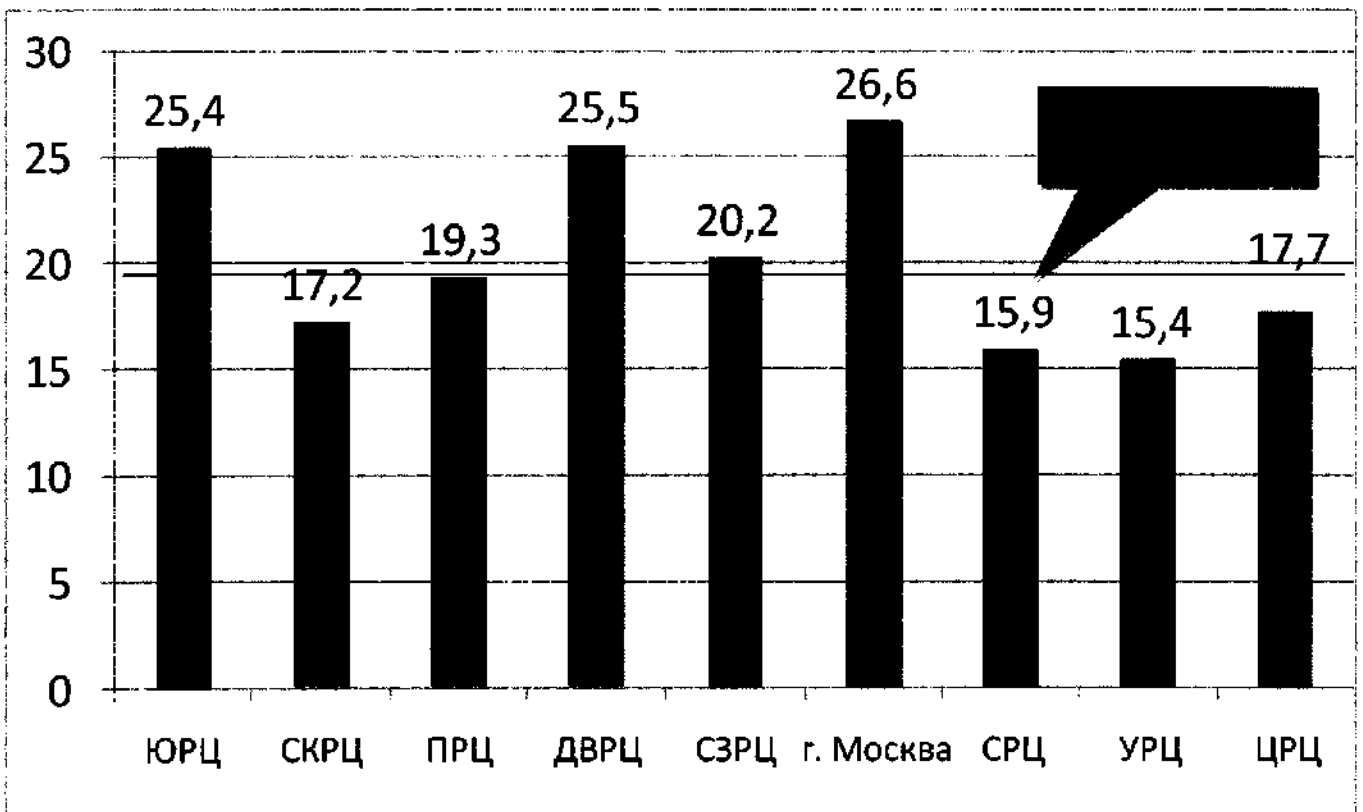


Рисунок 9. Количество назначенных госинспекторами административных наказаний в виде штрафа в расчете на одного инспектора государственного пожарного надзора

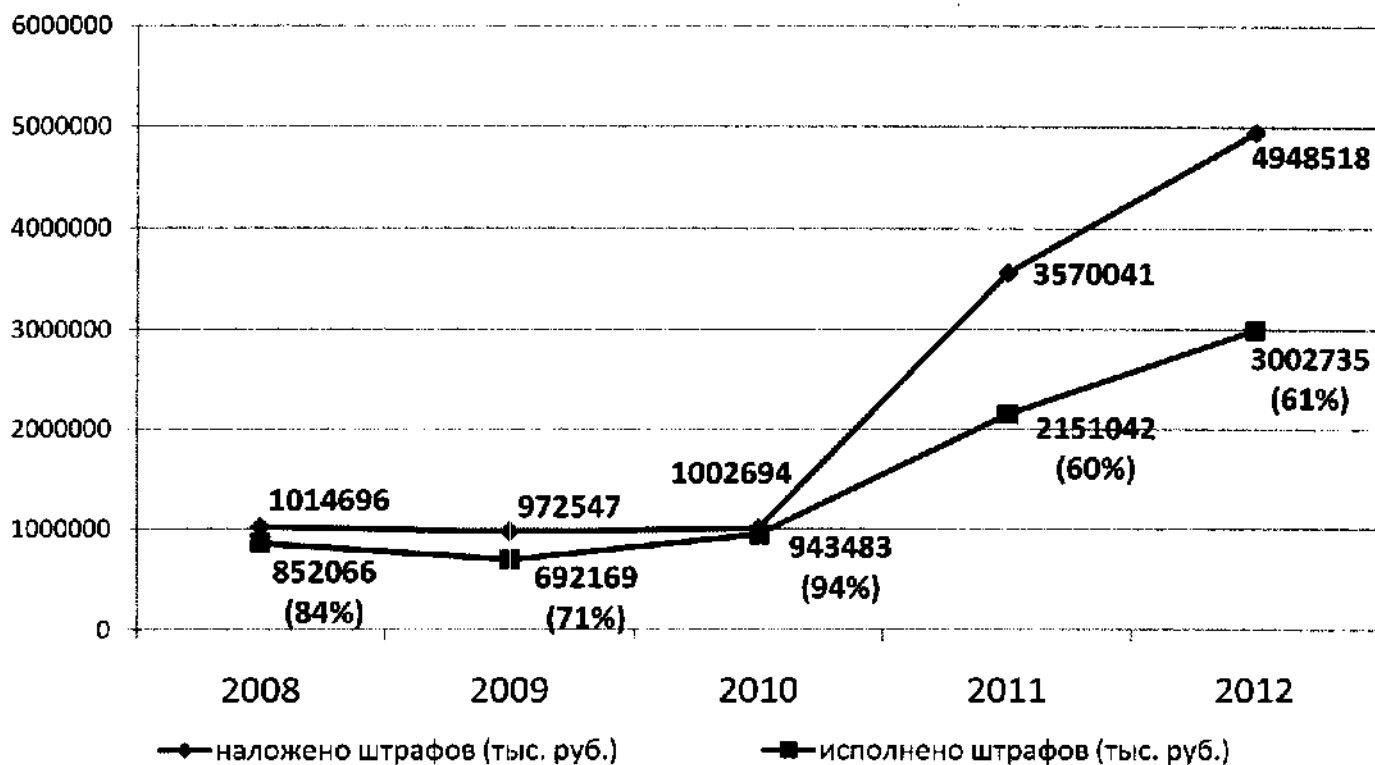


Рисунок 10. Суммы наложенных штрафов инспекторами ГПН и исполненных с учетом ФССП за период 2008-2012 годов

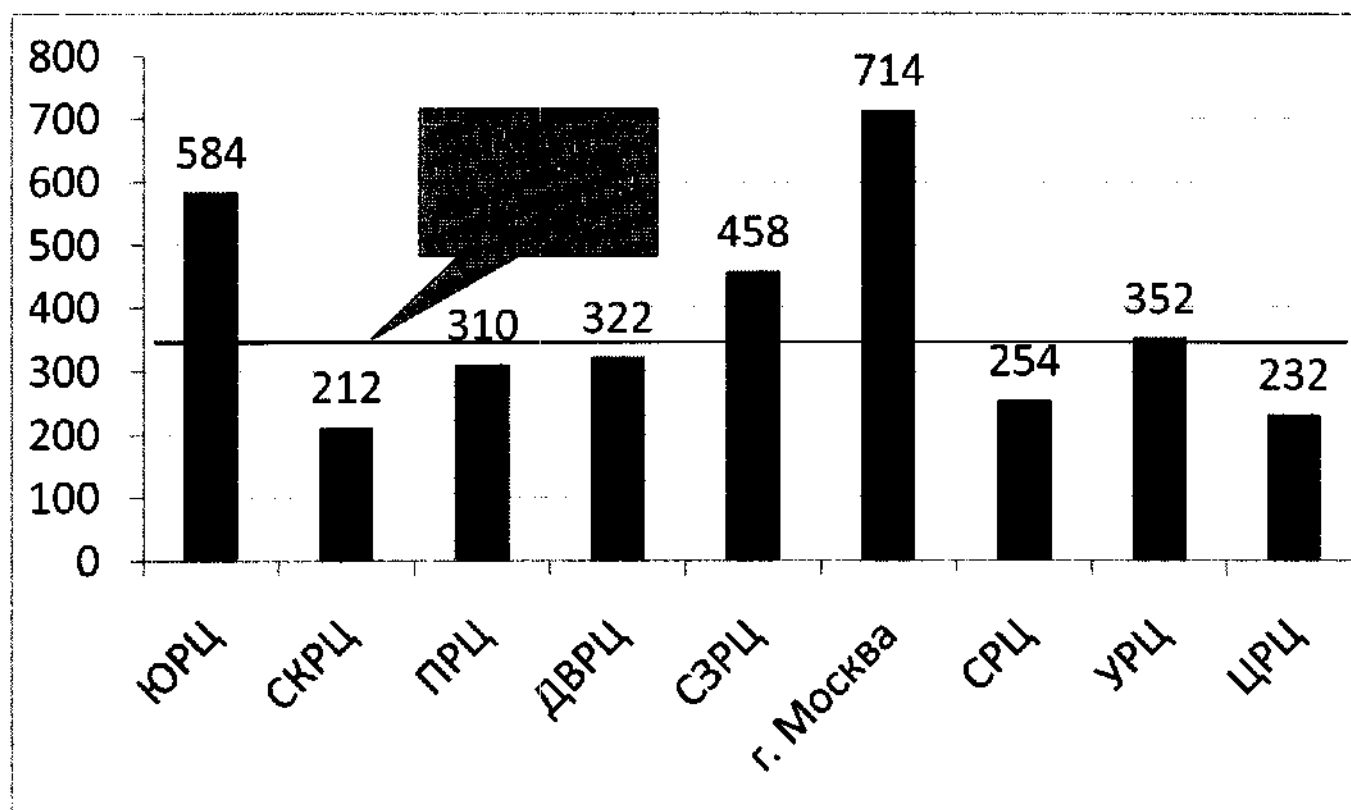


Рисунок 11. Сумма назначенных госинспекторами административных наказаний в виде штрафа в расчете на одного инспектора государственного пожарного надзора по региональным центрам (тыс. руб.)

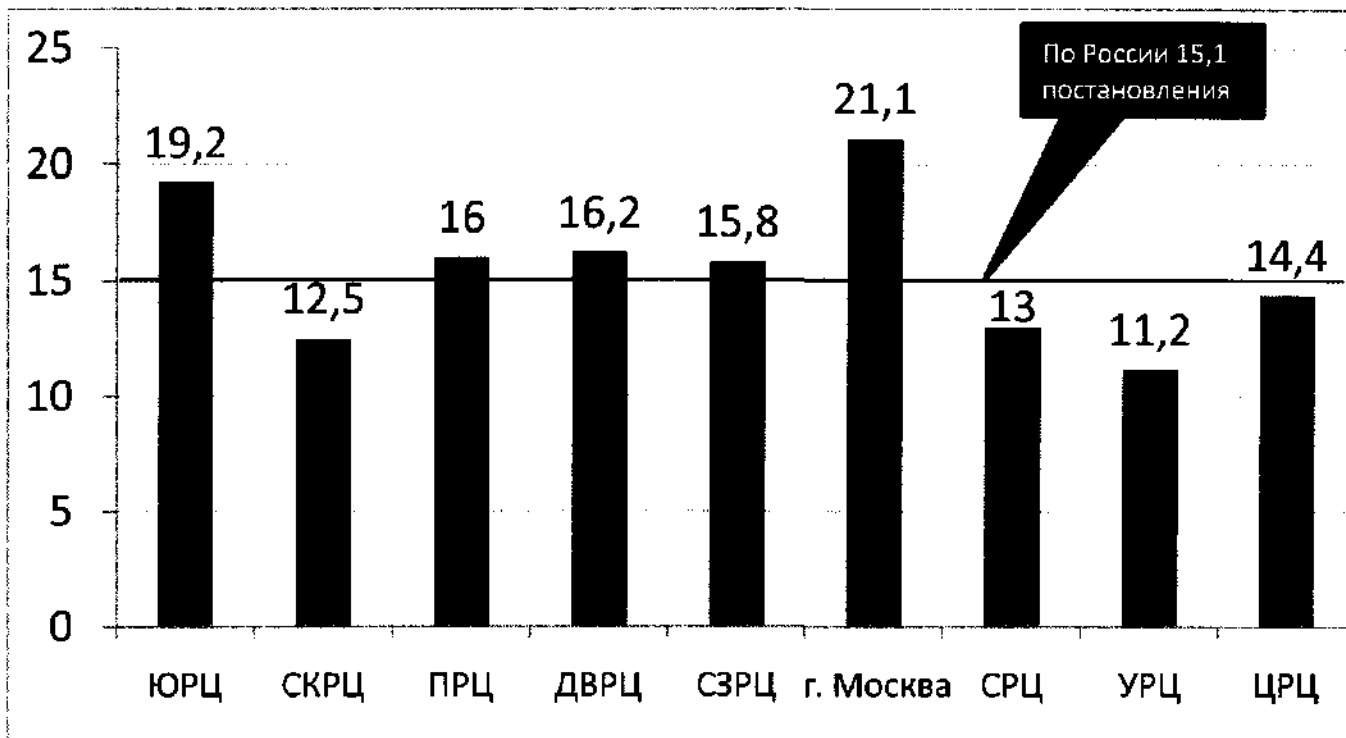


Рисунок 13. Исполнено в расчете на одного инспектора ГПН постановлений о назначении административных наказаний в виде штрафа без учета работы органов ФССП

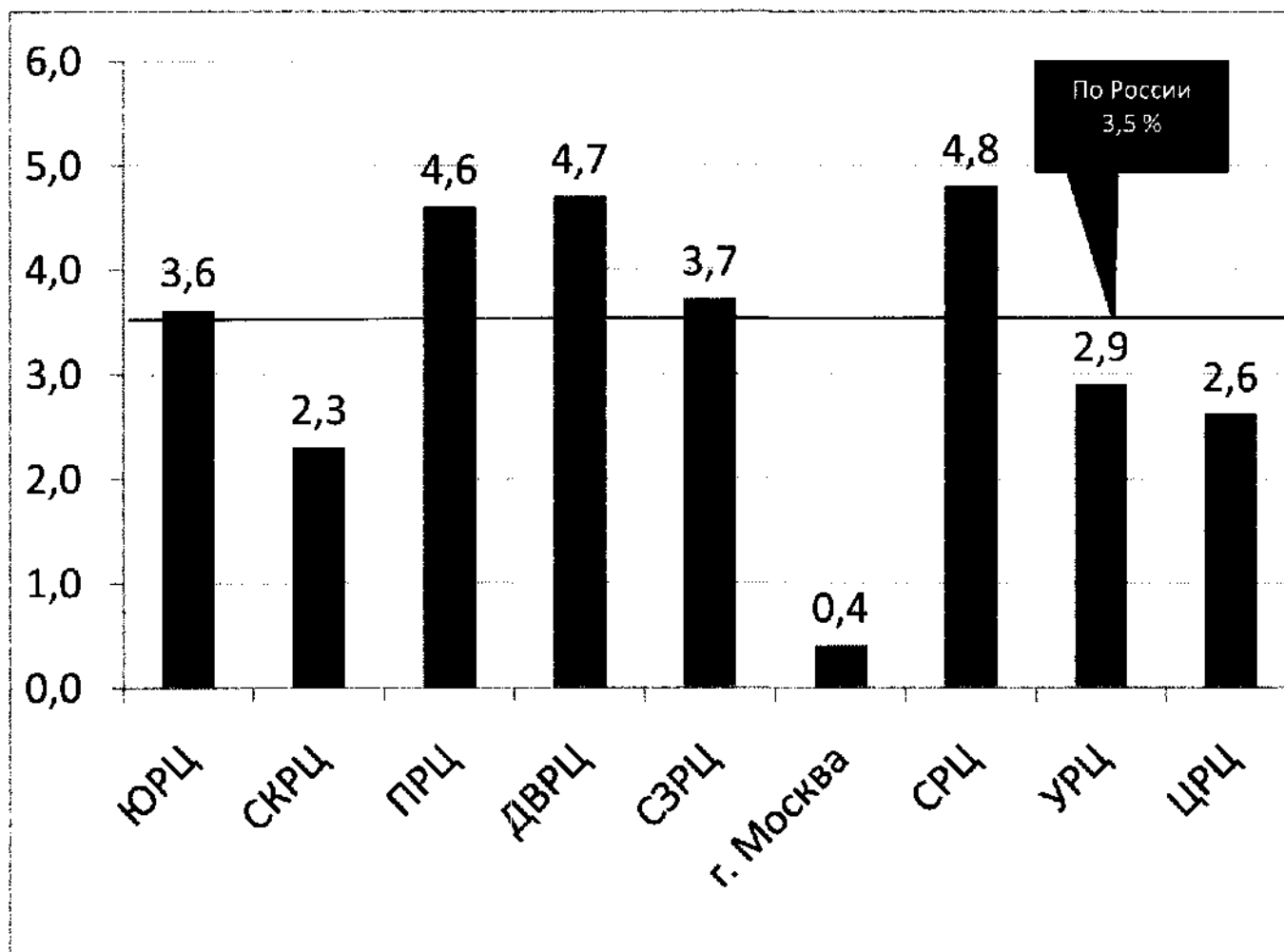


Рисунок 14. Отношение исполненных ФССП штрафов к наложенным госинспекторами (в процентах) по региональным центрам

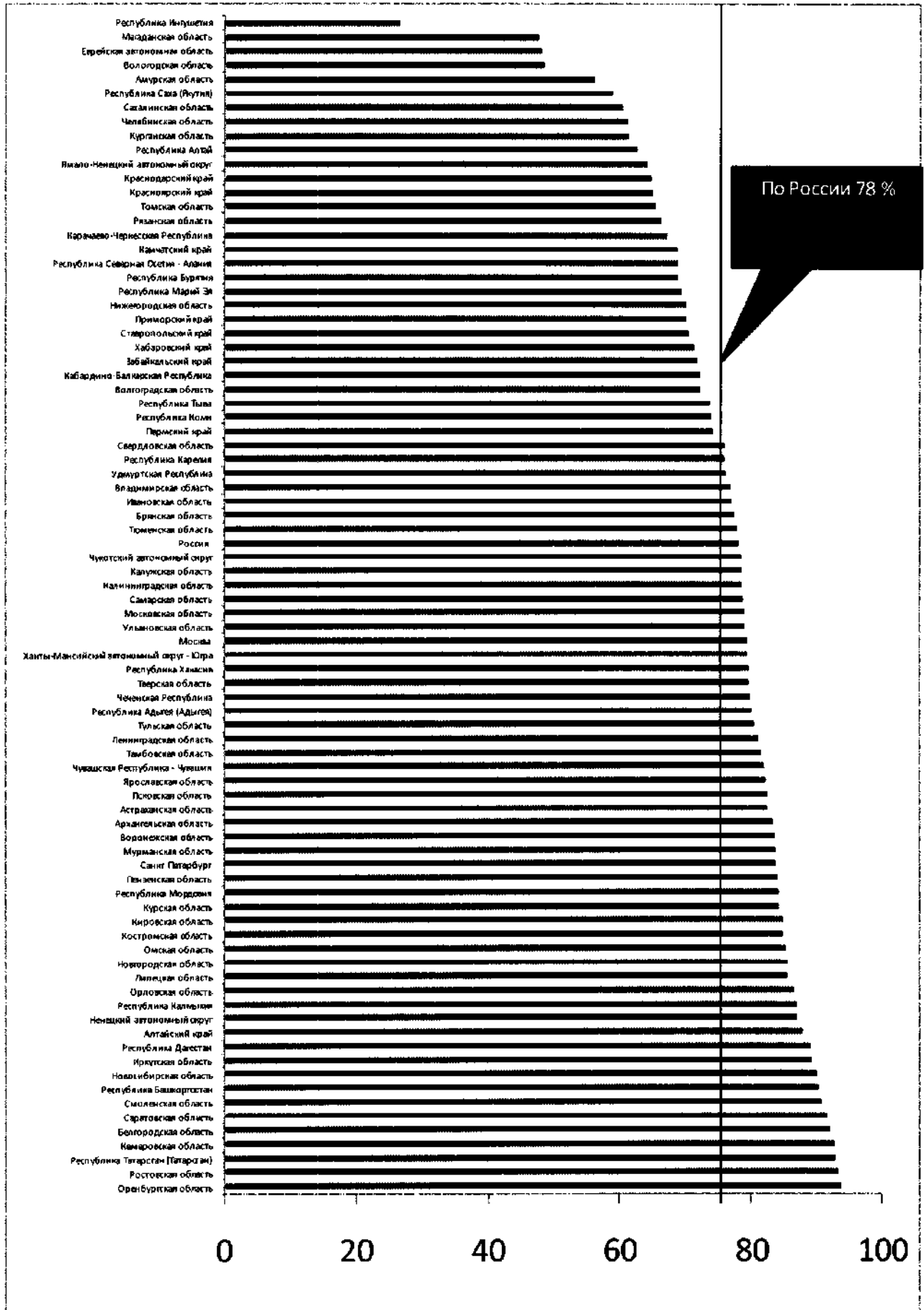


Рисунок 15. Исполнено добровольно постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа по субъектам Российской Федерации в расчете на одного инспектора ГИИ (в % от назначенных)

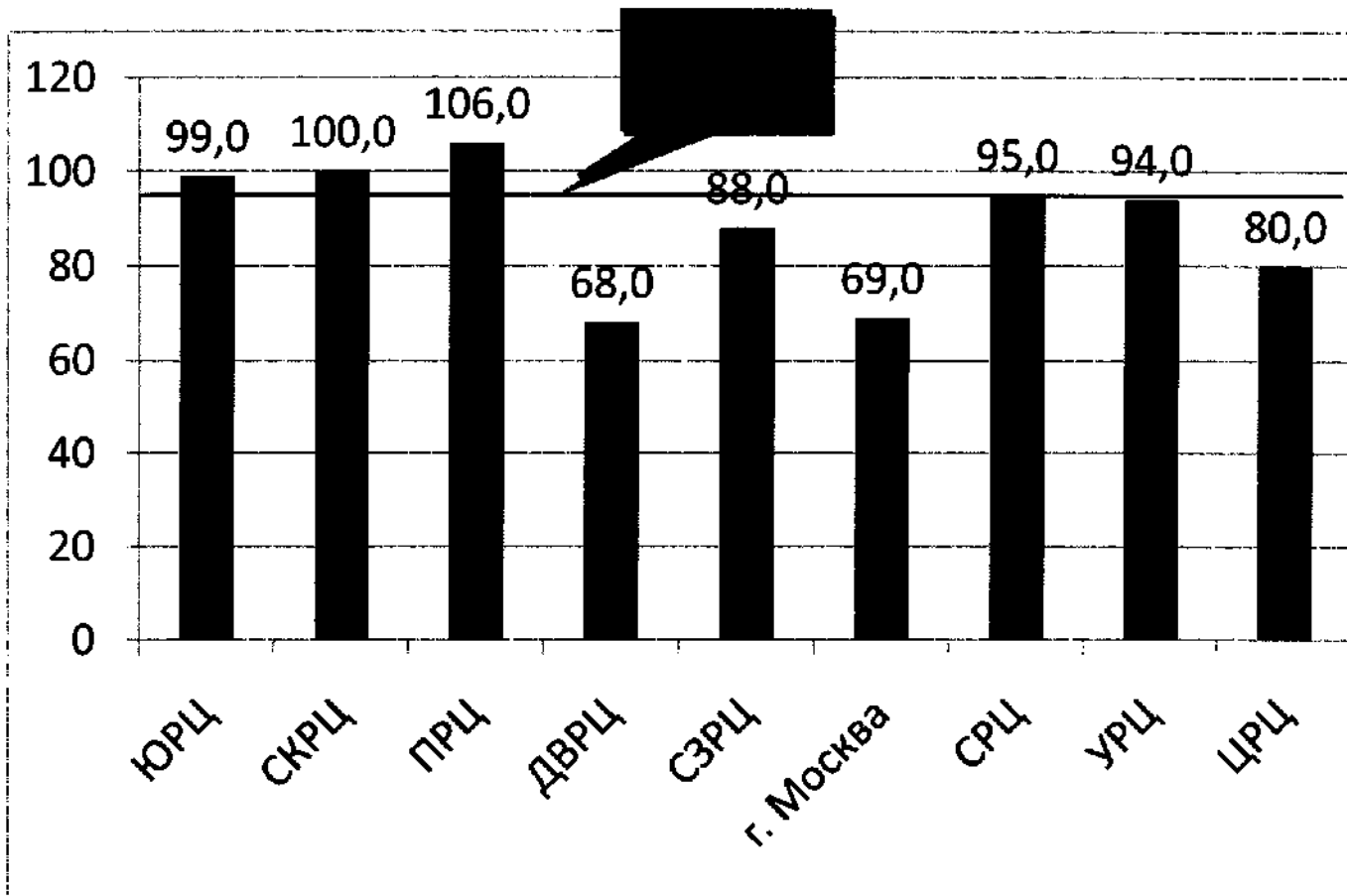


Рисунок 16. Отношение количества составленных протоколов по статье 19.5 КоАП РФ к нарушениям, связанным с неисполнением предписаний (в процентах) по региональным центрам

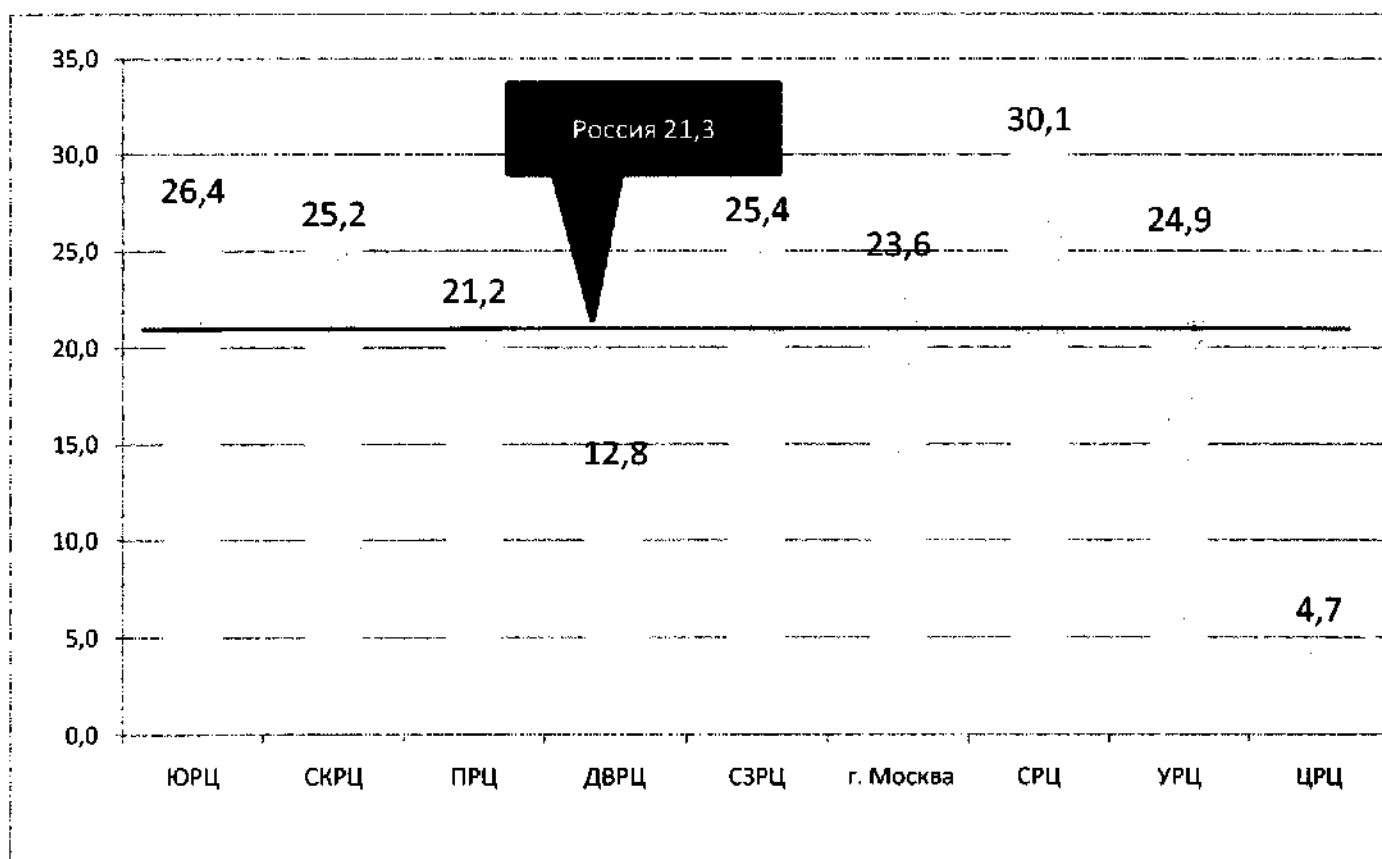


Рисунок 17. Количество назначенных госинспекторами административных наказаний в виде предупреждения в расчете на одного госинспектора

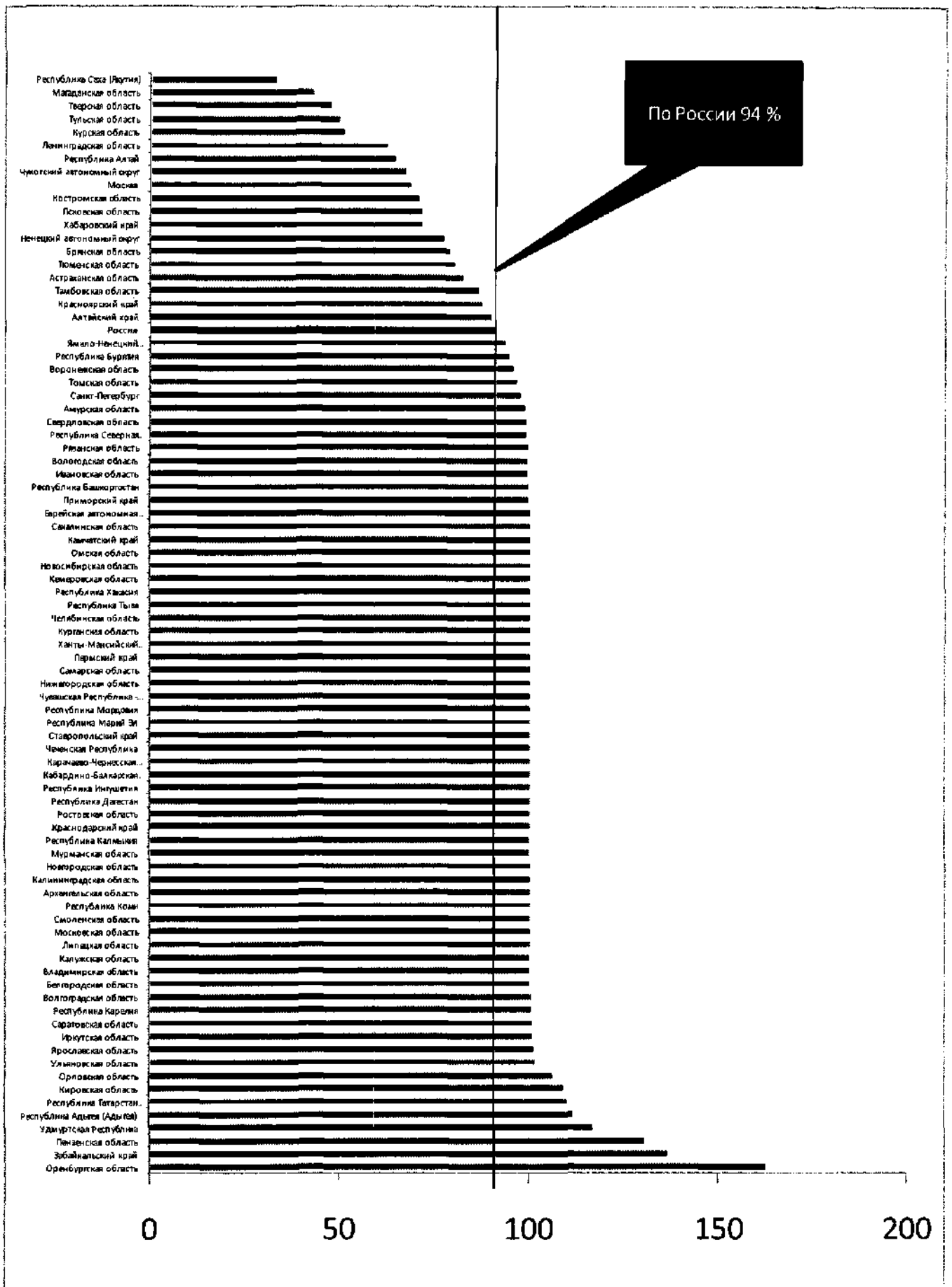


Рисунок 18. Отношение количества составленных протоколов по статье 19.5 КоАП РФ к нарушениям, связанным с неисполнением предписаний (в процентах) по субъектам Российской Федерации

**Результаты анализа информации, полученной из органов управления
МЧС России, по форме 3-ГПН за 2012 г.**

Разница за 4 квартал в сравнении с 3 кварталом 2012 г.

Код ФО	Код субъекта	Субъект	Код строки	Значение показателя 3кв 2012	Значение показателя 4кв 2012	Разница
ЦФО	1146	Московская область	3	1	0	-1,00
			178	5	0	-5,00
			179	7,5	0	-7,50
	1142	Липецкая область	1	1	0	-1,00
			2	1	0	-1,00
			86	8	4	-4,00
106			1	0	-1,00	
ПФО	1163	Саратовская область	103	12	5	-7,00
			104	4	3	-1,00
			106	1	0	-1,00
	1157	Пермский край	59	1	0	-1,00
			120	4	3	-1,00
			121	3	1	-2,00
			122	3	1	-2,00
	1153	Оренбургская область	54	1	0	-1,00
			1133	Кировская область	104	2
				106	1	0
УФО	172	Ямало-Ненецкий автономный округ	282	756805,8	8668,7	-748137,10
			288	755220	7020	-748200,00
СибФО	1184	Республика Алтай	57	2	1	-1,00
			103	2	1	-1,00
			108	2	1	-1,00
			109	1	0	-1,00
			164	150	143	-7,00
			165	340	233,8	-106,20
			166	75	73	-2,00
			167	99,8	74,6	-25,20
			169	141	117	-24,00
			170	6	1	-5,00
			171	12	2	-10,00
			172	4	0	-4,00
			173	50,5	0	-50,50
			197	710	636	-74,00
			225	1200	1000,6	-199,40
264	4	1	-3,00			
1181	Республика Бурятия	48	2	1	-1,00	
		224	2	1	-1,00	
		225	550	400	-150,00	
1176	Забайкальский край	22	1	0	-1,00	

Код ФО	Код субъекта	Субъект	Код строки	Значение показателя 3 кв 2012	Значение показателя 4 кв 2012	Разница
			79	43	33	-10,00
			80	39	33	-6,00
			81	4	0	-4,00
			112	2	0	-2,00
			114	2	0	-2,00
			156	68	67	-1,00
			230	2	1	-1,00
			231	400	200	-200,00
			250	15	12	-3,00
			251	6	3	-3,00
			253	3	0	-3,00
			284	44	38	-6,00
			288	1060	1050	-10,00
	1104	Красноярский край	150	2102	1799	-303,00
			152	585	513	-72,00
			153	1315	1052	-263,00
ДФО	1164	Сахалинская область	275	222	216	-6,00
	1105	Приморский край	64	15	0	-15,00
			65	9	0	-9,00
ДПСС	8888	ДПСС	163	56471,5	39015,5	-17456,00
			193	35969	11724	-24245,00
			195	8128,8	2741,8	-5387,00
			199	7658	2162,5	-5495,50
			201	19592,1	6105,6	-13486,50
			274	42914,3	29010,3	-13904,00
			278	28161	10204,5	-17956,50