ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности в виде приостановления деятельности за нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесённых к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска)»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии   
с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело поступивший от МЧС России (далее – разработчик) проект федерального закона   
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления ответственности в виде приостановления деятельности за нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска)»  
(далее соответственно – проект акта, КоАП) и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: <http://regulation.gov.ru/p/82576>   
(ID проекта: 02/04/07-18/00082576).

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в срок   
с 25 июля по 14 августа 2018 года.

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета проект акта разработан   
в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 11 апреля 2018 г.   
№ Пр-636 (далее – Поручение).

В соответствии с пунктом 1.6 сводного отчета целью принятия проекта акта является достижение работоспособности и исправности наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, электроустановок, электротехнической продукции, автоматических систем обеспечения пожарной безопасности, соответствия требованиям пожарной безопасности эвакуационных путей и выходов.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что  
при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации по проекту акта в период с 19 по 25 сентября 2018 года[[1]](#footnote-1). Проект акта и перечень вопросов к нему были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей (далее – РСПП), Общероссийскую общественную организацию малого и среднего предпринимательства «Опора России», Общероссийскую общественную организацию «Деловая Россия», а также в заинтересованные субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В рамках проведения публичных консультаций поступили позиции Комитета промышленной безопасности РСПП, ассоциации «Некоммерческое партнерство территориальных сетевых организаций», ПАО «Россети», ПАО «Газпром»,   
ПАО «Газпром нефть», ПАО «Татнефть», ПАО «ЛУКОЙЛ», ПАО «Сургутнефтегаз»,   
АО «Зарубежнефть», ООО «УК Мечел-Майнинг», ООО «ЕвразХолдинг», Х5 RETAIL GROUP, ПАО «Магнит», а также ИП Ушаков Евгений Алексеевич, согласно которым   
в проектируемых положениях проекта акта содержатся риски, которые могут привести  
к негативным последствиям для объектов защиты, отнесенных к категориям высокого   
и значительного риска[[2]](#footnote-2), либо сообщается об отсутствии замечаний и предложений.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, а также поступивших замечаний и предложений Минэкономразвития России считает необходимым представить в отношении проекта акта следующую информацию о возможных рисках его принятия в представленной редакции.

Считаем необходимым обратить внимание на наличие следующих замечаний.

1. Устанавливаемые проектом акта положения вносят в КоАП изменения,   
в значительной степени повторяющие ранее действовавшие редакции статьи 20.4 КоАП.

Так, до вступления в силу Федерального закона от 28 мая 2017 г. № 100-Ф3   
«О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон   
№ 100-ФЗ) ранее уже были установлены отдельные составы административных правонарушений в статье 20.4 КоАП, в том числе связанные с нарушением требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции, эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам либо системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях   
и строениях или системам противодымной защиты зданий. Кроме того, предусматривалось в случае повторного совершения административных правонарушений за несоблюдение указанных требований пожарной безопасности административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Законом № 100-ФЗ содержащие описанные выше составы административных правонарушений были признаны утратившими силу. Кроме того, разработчиком  
не представлено данных, обосновывающих необходимость установления проектом акта отмененных ранее законом № 100-ФЗ составов административных правонарушений,  
а также необходимости установления наступления административной ответственности  
в виде административного приостановления деятельности за нарушение требований пожарной безопасности на соответствующих объектах защиты на срок до 90 суток, в том числе при первичном совершении соответствующего административного правонарушения.

Аналогичное замечание было представлено участниками публичного обсуждения, проводимого разработчиком на официальном сайте (пункты 10, 15 сводки предложений  
по итогам размещения проекта акта). Среди прочего участниками публичного обсуждения указывалось на значительные риски в правоприменительной практике, связанные  
с применением ранее действовавшей редакции статьи 20.4 КоАП в совокупности  
с положениями статьи 4.4 КоАП (замечание № 2 в пункте 10 сводки предложений  
по итогам размещения проекта акта).

2. В соответствии с пунктами 1.4 и 3.2 сводного отчета при описании проблемы   
и негативного эффекта, возникающего в связи с наличием данной проблемы, на решение которой направлено принятие представленного проектом акта регулирования, разработчиком указывается на то, что в настоящее время установленная законодательством Российской Федерации мера административной ответственности, предусмотренная статьей 20.4 КоАП, не является достаточной мотивацией для отдельных категорий нарушителей к выполнению требований пожарной безопасности. По мнению разработчика, применение существующих мер ответственности не препятствует нарушителю продолжать ведение хозяйственной и иной деятельности, в том числе  
на потенциально опасных объектах, что может приводить в отдельных случаях  
к возникновению происшествий, способных причинить вред здоровью граждан, а также повлечь за собой гибель людей.

На основании вышеизложенного проектом акта предлагается дополнить статью 20.4 КоАП частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. Нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, выразившееся в неработоспособности или неисправности наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, систем автоматического пожаротушения, пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной защиты, электроустановок, электротехнической продукции, а также несоответствии эвакуационных путей и эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч   
до четырех тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц –   
от двухсот тысяч до четырехсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.».

Таким образом, согласно представленной редакции проекта акта, ужесточение мер административного наказания для юридических лиц, в том числе административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток, не учитывает готовность   
и возможность юридического лица устранить выявленные нарушения в кратчайший срок   
и может применяться надзорным органом сразу, без выдачи предписания и установления сроков устранения выявленных нарушений.

С учетом того, что административная ответственность в виде приостановления деятельности на срок до девяноста суток вводится для всех субъектов регулирования, включая критически важные объекты, в рамках дальнейшего правоприменения проектируемого регулирования возможно приостановление деятельности в том числе объектов системы жизнеобеспечения населения, например, по передаче электроэнергии   
и теплоснабжения.

Необходимо отметить, что действующая редакция КоАП уже содержит положения, предусматривающие наказание в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток за повторное невыполнение законного предписания органов государственного пожарного надзора.

Согласно пункту 14 статьи 19.5 КоАП за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 12[[3]](#footnote-3) или 13[[4]](#footnote-4) указанной статьи, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от ста пятидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Таким образом, указанные меры административного воздействия, в случае их применения органами государственного пожарного надзора, представляются вполне достаточными и позволяющими мотивировать организации на устранение выявленных нарушений в целях обеспечения пожарной безопасности объекта контроля (надзора).

Кроме того, административная ответственность в виде приостановления деятельности на срок до девяноста суток вводится для всех субъектов регулирования, включая критически важные объекты. Таким образом, в рамках дальнейшего правоприменения проектируемого регулирования не исключены случаи приостановления деятельности объектов системы жизнеобеспечения населения, например, по передаче электроэнергии и теплоснабжения.

3. Положения проектируемой части 2.1 статьи 20.4 КоАП оперируют такими понятиями как «неработоспособность», «неисправность» или «несоответствие»   
в отношении технических систем или параметров таких систем, без установления конкретных признаков и критериев, что существенно расширяет возможность субъективной оценки при определении представителем государственного надзорного органа наличия нарушений требований пожарной безопасности.

С учетом изложенного проект в данной части требует доработки.

Кроме того, неисправность отдельных элементов системы противопожарной защиты не всегда ведет к потере работоспособности системы в целом, например, при наличии резервных (дублирующих) элементов такой системы.

4. В статье 62 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 123-ФЗ) используется термин «источники противопожарного водоснабжения».

Полагаем целесообразным использовать термин «источники противопожарного водоснабжения» вместо используемой в проекте акта формулировки «наружное или внутреннее противопожарное водоснабжение».

5. Формулировку «системы автоматического пожаротушения» после слова «автоматического» необходимо дополнить словами «*и (или) автономного*», так как согласно пункту 10 статьи 52 Федерального закона № 123-ФЗ допустимо применять автономные установки пожаротушения вместо автоматических и наоборот.

6. В соответствии с пунктом 1.2.11 Правил технической эксплуатации электроустановок потребителей, утвержденных приказом Минэнерго России от 13 января 2003 г. № 6, государственный надзор за соблюдением требований вышеуказанных Правил осуществляется органами государственного энергетического надзора.

Нарушение указанных требований может оказывать влияние на состояние пожарной безопасности, однако ответственность за их нарушение установлена статьей 9.11 КоАП, рассмотрение дел по которой отнесено статьей 23.30 КоАП к компетенции органов государственного энергетического надзора.

К компетенции МЧС России соответствующими нормативными правовыми актами[[5]](#footnote-5) вопросы осуществления контроля (надзора) на предмет выявления неработоспособности или неисправности электроустановок, электротехнической продукции не отнесены.

Таким образом, термины «электроустановки» и «электротехническая продукция» подлежат исключению из проекта акта.

7. Согласно комментарию разработчика, приведенному в сводке предложений   
по итогам публичного обсуждения проекта акта, для определения категорий риска будут использоваться критерии, установленные в приложении к Положению о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденному постановлением Правительства российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 (далее – Положение № 290).

Вместе с тем в приложении к Положению № 290, введенному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении  
риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», категория «объект чрезвычайно высокого риска» не установлена.

Таким образом, слова «чрезвычайно высокого,» подлежат исключению из проекта акта.

Учитывая вышеизложенное, считаем целесообразным разработчику доработать проект акта с учетом представленных замечаний, а также рассмотреть замечания   
и предложения, поступившие по итогам проведения дополнительных публичных консультаций (прилагается), на предмет их возможного учета при доработке проекта акта.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования. В проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

|  |
| --- |
| Приложение к заключению об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона |

**Сводная таблица замечаний и предложений представителей предпринимательского сообщества по проекту   
федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях   
(в части установления ответственности в виде приостановления деятельности за нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесённых к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска)»**

| **№** | **Замечания и предложения** |
| --- | --- |
|  | Законопроектом предлагается ужесточение мер административного наказания для юридических лиц, в том числе в виде административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток. При этом, указанная новация не учитывает готовность юридического лица устранить выявленные нарушения в кратчайший срок и может применяться сразу, без выдачи предписания надзорным органом и установления сроков устранения выявленных нарушений.  Такая законодательная инициатива не обоснована и противоречит основным направлениям государственной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и целям по совершенствованию функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации указанной приоритетной программы в части увеличения административной нагрузки на организации и граждан.  Действующая редакция КоАП РФ уже содержит положения, предусматривающие административное приостановление деятельности на срок до 90 суток за повторное невыполнение законного предписания органов госпожарнадзора.  Указанный законопроект создает предпосылки к снижению прозрачности, понятности и выполнимости административных процедур, что в свою очередь увеличивает коррупционные риски. |
|  | Предложенный законопроект вносит излишнее регулирование в ту область надзора, которая уже в достаточной степени наделена механизмами регулирования, ограничений и запретов. Нельзя согласиться с тем, что ужесточение наказания влечет автоматическое снижение числа нарушений. Нередко это также способствует новому витку коррупции.  Представляется, что в п. 3.1 сводного отчета содержится необоснованный посыл о том, что наступление тяжких последствий на пожарах – результат пренебрежительного отношения правообладателей объектов защиты к работоспособности систем обеспечения пожарной безопасности. Практика уголовных дел показывает, что зачастую это в значительной степени результат пренебрежительного отношения органов надзора к своим обязанностям.  Контрольно-надзорная деятельность в области пожарной безопасности – это сложное сплетение просвещения в области пожарной безопасности, выявления и профилактики нарушений, надзора за соблюдением требований пожарной безопасности, а также работа с выявленными нарушениями через выдачу предписаний об устранении нарушений, контроль за их выполнением, привлечение к ответственности как за допущенные нарушения, так и за невыполненные предписания.  Следует признать, что предписания об устранении нарушений являются эффективным механизмом борьбы с нарушениями требований пожарной безопасности, поскольку позволяют не только сформулировать меры для устранения выявленных нарушений, но и своевременно контролировать их исполнение путем внеплановых проверок. Кроме того, ч 12, 13 ст. 19.5 КоАП РФ предусматривают самостоятельную ответственность за невыполнение выданных предписаний. В случае повторного невыполнения предписания ч. 14 ст. 19.5 КоАП РФ предусматривает административную приостановку деятельности. Т.е. законодатель справедливо в действующем регулировании предусматривает такой вид ответственности как административное приостановление деятельности для злостных нарушителей пожарной безопасности, представляя добросовестным субъектам возможность для устранения нарушений (не исключая при этом иных видов административной ответственности за допущенные нарушения).  Предлагаемый вид ответственности необоснованно поставит в один ряд как добросовестных, так и недобросовестных представителей бизнеса. |
|  | Принятие данного законопроекта не позволит решить проблему.  Описанная проблема сведена к наличию мотивации отдельных категорий хозяйствующих субъектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска. Принятие проекта не будет развивать мотивацию хозяйствующих субъектов, если проект будет принят в представленном виде.  Бизнес сообщество примет «новые правила игры», но мотивация при этом не изменится. Риски, связанные с возможной административной приостановкой деятельности, достаточно велики, учитывая коррупциогенную составляющую предлагаемого законопроекта, которая не описана в сводном отчете.  При принятии проекта, положительных эффектов не ожидается.  Количество решений судов по административному приостановлению деятельности возрастет, но это не скажется на общей мотивации хозяйствующих субъектов по стране. Аналогичный порядок по административному приостановлению деятельности при проведении первой плановой проверки существовал ранее, но впоследствии был отменен и не безосновательно. Это значит, что данная мера не в полной мере удовлетворяла потребности государства и бизнеса.  Принятие данного законопроекта приведет к значительному росту коррупционных проявлений, так как выбор в принятии того или иного действия (направление документов в суд на приостановку деятельности или вышестоящему руководителю на наложение штрафа) будет исключительно за инспектором ГПН. При этом нет четких, понятных и прозрачных для всех (проверяющего и проверяемого) критериев по принятию данных решений.  Так, из-за незначительного нарушения «сломанная штепсельная розетка/вилка», «пожарный извещатель сигнализации расположен ближе 0,5 м от светильника» формально могут применяться санкции, связанные с административным приостановлением деятельности.  Согласно действующего законодательства РФ, органы ГПН не осуществляют надзор за электроустановками и электротехнической продукцией. Эта зона ответственности Ростехнадзора. Вместе с тем, законопроектом предусмотрена ответственность за их неисправность или неработоспособность.  Наружное и внутреннее противопожарное водоснабжение, электроустановки, электротехническая продукция не влияют на обнаружение пожара в начальной стадии и не создают условий для обеспечения успешной и беспрепятственной эвакуации людей в безопасную зону, как это отражено в сводном отчете по проекту. Более того, в некоторых случаях, тушение пожара с применением пожарного крана может создавать дополнительные риски для человека, если не правильно оценивать ситуацию по развитию горения.  Сочетание слов «неработоспособности или неисправности» не определяет характер нарушений, при которых применяется предлагаемая норма проекта.  Как любые технические системы, системы противопожарной защиты состоят из многочисленных элементов, которые могут (и будут) выходить из строя. При этом факт появления неисправности автоматически ведет к возможному приостановлению деятельности.  Можно привести массу примеров: «Повышенный уровень запыленности пожарного извещателя, при этом автоматическая установка пожарной сигнализации полностью исправна», «неисправный вентиль пожарного крана, при этом система внутреннего противопожарного водопровода полностью исправна» и т.д.  Неработоспособность или неисправность электроустановок, электротехнической продукции может трактоваться как угодно, но исключительно в пользу проверяющего, который не является специалистом в области технического надзора и электробезопасности.  Также при данных формулировках нормы, отсутствие противопожарных систем, в случаях когда это предусмотрено законодательством, не является нарушением. |
|  | В акте содержатся положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.  В частности, к акту имеются следующие замечания.  Дополнение статьи 20.4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту - КоАП) частью 2.1 следующего содержания: «…Нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесённых к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, выразившееся в неработоспособности или неисправности наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, систем автоматического пожаротушения, пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной защиты, электроустановок, электротехнической продукции, а также несоответствии эвакуационных путей и эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности…» повлечет введение избыточных обязанностей и расходов для предпринимателей.  Так в проекте акта, в случае его принятия, за нарушение требования пожарной безопасности, выразившееся в неработоспособности или неисправности наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, систем автоматического пожаротушения, пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной защиты, электроустановок, электротехнической продукции, а также несоответствии эвакуационных путей и эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности, лица будут привлечены к административной ответственности по ч.2.1 ст.20.4, при этом если должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях по указанной статье, будут также выявлены нарушения требований пожарной безопасности к несоответствию, либо к отсутствию на объектах наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, систем автоматического пожаротушения, пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной защиты, эвакуационных путей и эвакуационных выходов, если такие требования предусмотрены нормативными документами по пожарной безопасности, то ими (должностными лицами) будут возбуждены административные дела по ч.1 ст. 20.4 КоАП, либо по ч.2 ст. 20.4 КоАП (в случае введения особого противопожарного режима). Данная недоработка проекта акта повлечет двойное привлечение лиц к административной ответственности, не смотря на однородность характера административного правонарушения.  В целях объективного правоприменения проекта акта предлагаю внести данные изменения в статью 20.4 КоАП в следующем виде:  «…Нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесённых к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, выразившееся в неработоспособности и (или) неисправности, несоответствии наружного или внутреннего противопожарного водоснабжения, систем автоматического пожаротушения, пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, противодымной защиты, а равно отсутствие данных систем на объекте защиты, несоответствие, либо неисправность электроустановок, электротехнической продукции, несоответствие эвакуационных путей и эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности, а равно их отсутствие...» |
|  | В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 к объектам защиты, отнесенным к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, относятся разные объекты с разным функциональным назначением.  Однако если к объектам высокого риска относятся социальные учреждения такие, как образование, медицина, отдых детей. Данные объекты можно охарактеризовать как места сосредоточения групп граждан не всегда способных правильно (самостоятельно) принимать решения при возникновении пожара, а также выполнять соответствующие действия.  То объекты, отнесенные к категории значительного, имеют огромный диапазон по наличию разных групп граждан их количества, здесь охарактеризовать ситуацию можно только по конструктивным и технологическим особенностям зданий и сооружений. Охват зданий и сооружений от жилых, образовательных до производственных. Необходимо отметить разный уровень знаний в области пожарной безопасности, подготовку граждан, находящихся на объекте при возможном пожаре, на объектах разной пожарной опасности.  Т.е. оценить уровень пожарной опасности, угрозу людям, иными словами подвести под общий знаменатель представляется весьма затруднительным, необходимо детально разбираться по каждому объекту. Но вносимые требования в КоАП, регламентируют четко – приостановка административной деятельности, например, вышла из строя система пожаротушения, сломалась деталь, которую заказали, и она доставляется почтой в течении месяца, а остановить технологический процесс фабрики или завода (склада) влечет существенные затраты; другой пример – неработоспособен (неисправен) электрический чайник, электророзетка, по таким формальным признакам - штраф или административное приостановление деятельности. Результатом может стать останов технологического процесса производства, следствие, финансовый ущерб. |
|  | Проблема в целом актуальна. Однако разработчиком не представлено достаточно аргументов в пользу решения данной проблемы путем принятия предлагаемого законопроекта. Отсутствует анализ практики применения меры административного наказания в виде приостановления деятельности объектов защиты на протяжении всего времени ее существования, и, главное, действенности данной меры!  Об этом я указывал в своих отзывах, однако разработчик оставил без комментария мои доводы.  Напомню еще раз.  Предлагаемые законопроектом изменения являются, к сожалению, лишь, интерпретацией предыдущих редакций ст. 20.4 КоАП РФ.  Так, Федеральным законом от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам пожарной безопасности» уже были введены отдельные составы административных правонарушений в ст. 20.4 КоАП РФ, в том числе связанные с нарушением требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции, эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам либо системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях или системам противодымной защиты зданий. Кроме того, предусматривалось в случае повторного совершения административных правонарушений за несоблюдение указанных требований пожарной безопасности административное приостановление деятельности объекта защиты.  Федеральным законом от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» части 3 - 5 и 8 ст. 20.4 КоАП РФ, содержащие описанные выше составы административных правонарушений, признаны утратившими силу.  Не стоит забывать, что административное приостановление деятельности как мера административного наказания была введена в ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» и существовала многие годы.  Таким образом, административное приостановление деятельности как мера административного наказания за нарушения требований пожарной безопасности не является новым инструментом в «борьбе» за приведение в соответствии с установленными требованиями пожарной безопасности объектов защиты! И действенность данной меры наказания проверялась не раз! Однако не понятно, какие однозначные выводы из практики применения данной санкции ст. 20.4 КоАП РФ, то вводя данную меру наказания, то исключая ее, сделало руководство МЧС России.  Полагаю, разработчики не в полной мере проработали данный вопрос, так как анализ практики применения приостановления деятельности объектов защиты на протяжении всего времени ее существования в Сводном отчете и других документах, прилагаемых к законопроекту, отсутствует.  Разберем пример на таком нарушении как неработоспособность системы пожарной сигнализации и оповещения людей о пожаре.  При выявлении указанного нарушения, что мешает инспектору органов ГПН установить срок устранения в предписании месяц, неделю или несколько дней?! Требований по установлению конкретных сроков действующим законодательством не установлено.  Допустим, организация не устранила нарушения в установленный срок, тогда в таком случае возбуждается дело об административном правонарушении по части 12 статьи 19.5 КоАП РФ. Одновременно выписывается новое предписание и устанавливается новый срок устранения нарушения.  За повторное невыполнение предписания частью 14 статьи 19.5 КоАП РФ предусмотрена мера административного наказания в виде приостановления деятельности.  Таким образом, правообладателя, возможно, мотивировать на устранение нарушений отдельных требований пожарной безопасности в кратчайшие сроки.  Органы государственного пожарного надзора практиковали подобный метод, который они сами и установили? |
|  | Предлагаемый законопроект не дает четкого понимания о порядке применении мер административного наказания к лицам, нарушившим требования пожарной безопасности.  В частности предлагается признать одним из составов административного правонарушения несоответствие эвакуационных путей, эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности.  На сегодняшний день требований пожарной безопасности, предъявляемых к путям эвакуации и эвакуационным выходам достаточно много, начиная от материалов, применяемых для отделки стен, потолков, покрытия полов путей эвакуации, ширины и высоты эвакуационных выходов, заканчивая требованиями к эксплуатации, изложенными в пункте 36 Правил противопожарного режима в Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390).  При этом некоторые требования пожарной безопасности содержаться в нормативных документах по пожарной безопасности в области стандартизации добровольного применения, принципы применения которых изложены в Федеральном законе от 26.06.2015 № 162 «О стандартизации», в связи с чем, за невыполнение требований таких документов привлечение лиц к административной ответственности будет незаконно! Например, пунктом 1.1 СП 1.13130.2009 «Свод правил. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» (утв. Приказом МЧС России от 25.03.2009 N 171) установлено, что настоящий свод правил является нормативным документом по пожарной безопасности в области стандартизации добровольного применения и устанавливает требования к эвакуационным путям и выходам из зданий, сооружений и строений.  В соответствии с частью 1 статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. В чем будет вина лица, нарушившего требования нормативного документа по пожарной безопасности в области стандартизации добровольного применения? Обязанность лиц выполнять требования нормативных документов по пожарной безопасности в области стандартизации добровольного применения законодательно не закреплена.  Частью 3 статьи 7 Федерального закона от 27.12.2002 № 184 «О техническом регулировании» прямо указано, что не включенные в технические регламенты требования не могут носить обязательный характер, а частью 3 статьи 4 данного Федерального закона установлено, что федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера.  В подтверждении описанного выше, прошу обратить внимание на то обстоятельство, что в положениях КоАП РФ уже сегодня аналогичные нормы содержатся в статье 9.4 КоАП РФ - Нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий).  На основании изложенного полагаю, что прежде чем применять меры административного наказания и вводить новые составы административных правонарушений, необходимо законодательно разделить нормативные документы по пожарной безопасности добровольного и обязательного применения.  Указанные доводы я приводил в отзыве на первоначальный законопроект, однако разработчик необоснованно признал их несостоятельными. |
|  | 1. Я категорически не согласен пунктами 1.4 и 3.3 Сводного отчета во взаимосвязи с предложенной формулировкой состава административного правонарушения «нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска….».  В отношении каких все-таки объектов защиты разработчик хочет ввести меру наказания в виде административного приостановления деятельности?  В пункте 3.3 Сводного отчета описывается проблема обеспечения пожарной безопасности на объектах защиты, где осуществляется предпринимательская деятельность.  В то же время объектами административного правонарушения предполагается определить объекты защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, на которых не выполняются отдельные требования пожарной безопасности.  Приложением к Положению о федеральном государственном пожарном надзоре  (утв. Постановлением Правительства РФ от 12.04.2012 № 290) установлены критерии отнесения объектов защиты к категории высокого и значительного риска, понятие чрезвычайно высокий риск отсутствует.  При этом к категории высокого и значительного риска относятся объекты защиты, на которых предпринимательская деятельность не всегда осуществляется. Например, объекты дошкольного и начального общего образования. Сегодня существуют как школы и садики государственные, так и частные.  Так какие объекты имеет ввиду разработчик, описывая проблему обеспечения пожарной безопасности в пункте 3.3 Сводного отчета? Только те, на которых осуществляется предпринимательская деятельность?  Насколько я понял, исходя из пункта 3.3 Сводного отчета, речь идет именно об объектах предпринимательской деятельности.  В таком случае необходимо конкретизировать… «нарушение требований пожарной безопасности на объектах защиты….., на которых осуществляется предпринимательская деятельность, …».  И все-таки, еще раз прошу обратить внимание на отсутствие в Сводном отчете аналитических данных, на основании которых можно было бы сделать бесспорный вывод о необходимости введения предлагаемого состава административного правонарушения.  Например, сколько произошло пожаров в школах, детских садах за последние года? Причины пожаров, погибшие, ущерб?  Разработчиком кроме толкования норм в обосновании принятия законопроекта ничего не представлено.  2. В связи с тем, что разработчик не дает исчерпывающих ответов на поставленные прямые вопросы, приводимые доводы, а между тем, предлагает ввести самую строгую меру административного наказания, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях-приостановление деятельности объектов защиты, предлагаю провести открытые консультации (обсуждение).  Полагаю, формат дискуссии позволит разработчику, в первую очередь, определиться в отношении каких объектов защиты предлагается установить меру административного наказания в виде приостановления деятельности: объектов определенной категории, где осуществляется исключительно предпринимательская деятельность???  Безусловно, необходимо исполнять поручение Президента Российской Федерации  от 11.04.2018 № Пр-636, но какие конкретно поставлены задачи в данном поручении? Разработчиком такая информация не представлена.  3. В случае принятия решения о проведении публичных обсуждений предлагаемого законопроекта, я готов принять личное участие. |

1. Письмо Минэкономразвития России от 19 сентября 2018 г. № Д26и-508. [↑](#footnote-ref-1)
2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре». [↑](#footnote-ref-2)
3. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от семидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей. [↑](#footnote-ref-3)
4. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор, на объектах защиты, на которых осуществляется деятельность в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц - от пяти тысяч до шести тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от девяноста тысяч до ста тысяч рублей. [↑](#footnote-ref-4)
5. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [↑](#footnote-ref-5)