

Утверждено президиумом
Челябинского областного суда
15 мая 2013 года

ОБОБЩЕНИЕ

судебной практики рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.6 КоАП РФ, частью 1 и 2 статьи 20.7 КоАП РФ

Челябинским областным судом согласно плану работы на первое полугодие 2013 года проведено обобщение судебной практики рассмотрения мировыми судьями дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, ч. 1 и ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, за период 2012 года.

При проведении обобщения изучено 140 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.1 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, рассмотренных мировыми судьями в 2012 году.

Изучение дел позволило выявить проблемные вопросы и недостатки при рассмотрении указанной категории дел, а также вопросы, нуждающиеся в дополнительном разъяснении.

1. Вопросы квалификации

Часть 1 статьи 20.6 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за невыполнение предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения.

Правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также принимаемыми в соответствии с ним федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Объективная сторона указанной категории административных правонарушений состоит:

1) В невыполнении юридическим лицом, а также должностным лицом обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

При этом следует учитывать, что обязанности федеральных органов исполнительной власти и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определены Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 13-14 Федерального закона), кроме того, указанным законом установлены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ст. 11 Федерального закона).

2) В невыполнении юридическим лицом, а также должностным лицом требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения.

Нормы и правила по предупреждению аварий и катастроф устанавливаются соответствующими специальными нормативными правовыми актами, подлежащими применению в каждом конкретном рассматриваемом случае. К таковым относятся, например: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление Правительства РФ от 04.09.2003 № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Приказ МЧС РФ от 21.12.2005 № 993 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты» и другие, принятые во исполнение указанного закона и в соответствующих ему целях.

Часть 1 статьи 20.7 КоАП РФ предусматривает административную ответственность юридических и должностных лиц за невыполнение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны.

Часть 2 статьи 20.7 КоАП РФ предусматривает административную ответственность юридических и должностных лиц за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Конституционной обязанностью государства является обеспечение безопасности личности, общества и государства, охрана окружающей среды

и экологическая безопасность; при этом оборона, в том числе гражданская оборона, находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункты "в", "м"; статья 72, пункт "д" части 1, Конституции Российской Федерации).

В развитие приведенных конституционных положений был принят Федеральный закон «О гражданской обороне», который определяет задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны (преамбула).

Регулирование отношений в сфере гражданской обороны осуществляется также ведомственными нормативными актами, принимаемыми на основе Федерального закона «О гражданской обороне».

В Федеральном законе от 12.02.1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» определен круг обязанностей, возлагаемых в этой сфере как на органы публичной власти, так и на иных лиц – организации и граждан (статьи 5-10).

При рассмотрении дел указанной категории судьям следует учитывать, что при квалификации действий лиц по ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ объективную сторону правонарушения составляет именно невыполнение специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны.

В то время как по ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ объективную сторону правонарушения составляет невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей.

Специальные условия (правила) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны, невыполнение которых влечет административную ответственность по ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ, устанавливаются ведомственными нормативными актами, в том числе: Постановлением Правительства РФ от 29.11.1999 г. № 1309 «О Порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны»; Постановлением Правительства РФ от 23.04.1994г. № 359 «Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями»; Приказом МЧС РФ от 15.12.2002г. № 583 «Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны»; Приказом МЧС РФ от 21.07.2005г. № 575 «Об утверждении Порядка содержания и использования защитных сооружений

гражданской обороны в мирное время»; Приказом МЧС РФ № 422, Мининформсвязи РФ № 90, Минкультуры РФ № 376 от 25.07.2006г. «Об утверждении Положения о системах оповещения населения»; Приказом МЧС РФ от 27.05.2003г. № 285 «Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля»; Постановлением Правительства РФ от 27.04.2000г. № 379 «О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств».

Невыполнение уполномоченными на то Федеральным законом «О гражданской обороне» и иными нормативными актами юридическими лицами и их должностными лицами требований, закрепленных в указанных нормативных актах, влечет ответственность по ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ.

Невыполнение юридическими лицами и должностными лицами иных правил, не предусмотренных названными нормативными актами либо иными нормативными актами, принятыми именно в целях урегулирования отношений в области эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны, следует квалифицировать как невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей.

Например, невыполнение органом местного самоуправления требований подп. «в» п. 5 Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.11.2000г. № 841, в части организации и осуществления обучения населения муниципальных образований способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, влечет административную ответственность, предусмотренную ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, поскольку исполнение указанной обязанности относится к выполнению мероприятий по гражданской обороне, осуществляемых в целях решения задачи, связанной с обучением населения в области гражданской обороны (п.7 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.11.2007 № 804).

В то время как невыполнение начальником гражданской обороны организаций требований п.1.8 раздела 1 Приказа МЧС РФ от 15.12.2002г. № 583 в части планирования и организации выполнения мероприятий по подготовке личного состава групп (звеньев) по обслуживанию защитного сооружения гражданской обороны, обучению рабочих и служащих правилам пользования защитным сооружением гражданской обороны в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени влечет административную

ответственность, предусмотренную ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ, поскольку указанная обязанность является специальным условием эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, закрепленным в соответствующем нормативном акте.

При квалификации действий (бездействия) юридических и должностных лиц по ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ следует учитывать также следующее.

Статьей 1 Федерального закона от 12.02.1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» закреплено, что гражданская оборона – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; мероприятия по гражданской обороне - организационные и специальные действия, осуществляемые в области гражданской обороны в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 26.11.2007г. № 804 утверждено Положение о гражданской обороне в Российской Федерации, которое определяет основные мероприятия по гражданской обороне и устанавливает их виды (пункты 7-21), а именно: основные мероприятия по гражданской обороне, осуществляемые в целях решения задач, связанных с обучением населения в области гражданской обороны; оповещением населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; эвакуацией населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы; предоставлением населению убежищ и средств индивидуальной защиты; обеспечением световой и других видов маскировки; проведением аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера; первоочередным обеспечением населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе с медицинским обслуживанием, включая оказание первой медицинской помощи, со срочным предоставлением жилья и принятием других необходимых мер; борьбой с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий; обнаружением и обозначением районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению; санитарной обработкой населения, обеззараживанием зданий и сооружений, со специальной обработкой техники и территорий; восстановлением и поддержанием порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера; срочным восстановлением функционирования необходимых коммунальных служб в военное время; срочным захоронением трупов в военное время; разработкой и осуществлением мер, направленных на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время; обеспечением постоянной готовности сил и средств гражданской обороны.

В рамках каждого из указанных видов определены конкретные мероприятия по гражданской обороне.

Названным Положением в пункте 2 также определено, что подготовка к ведению гражданской обороны заключается в заблаговременном выполнении мероприятий по подготовке к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; ведение гражданской обороны заключается в выполнении мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При анализе рассмотренных дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.7 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, выявлено, что в ряде случаев административным органом допускаются некорректная квалификация деяния в протоколе об административном правонарушении, в связи с неправильным толкованием указанных норм.

Так, например, в отношении администрации Пискловского сельского поселения Еткульского района административным органом проведена проверка и составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, при этом в протоколе вменены, в том числе, нарушение абз.6 п.2 ст.8 Федерального закона от 12.02.1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», Приказа МЧС № 285 от 27.05.2003г., Приказа МЧС № 993 от 21.12.2005г. (раздел 2 п.4 абз. 3, п. 8 раздела 5-10), а именно выявлено отсутствие инвентаризационной ведомости имущества гражданской обороны, плана выдачи и распределения средств индивидуальной защиты работникам в установленные сроки, отсутствие графика (плана) накопления, освежения средств индивидуальной защиты (дело № 3-798/2012 с/у № 1 Еткульского района). При этом Приказ МЧС № 285 от 27.05.2003г. закрепляет специальные правила использования и содержания средств индивидуальной защиты, за невыполнение которых предусмотрена административная ответственность по ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ.

При указанных ситуациях судьям надлежит учитывать разъяснения, данные в п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», о том, что, несмотря на обязательность указания в протоколе об административном правонарушении наряду с другими сведениями, перечисленными в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, конкретной статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающих административную ответственность за совершенное лицом правонарушение, право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи, и если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, судья может переквалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства, при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменяет подведомственности его рассмотрения.

При анализе рассмотренных дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ, ч.1 ст. 20.7 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ также выявлено, что при проведении проверок административным органом выявленные нарушения квалифицируются как нарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и как нарушения в области гражданской обороны. При этом допускается квалификация одного выявленного нарушения как относящегося к двум составам административного правонарушения.

Например, при проведении проверки в отношении администрации выявлены нарушения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе: не разработано положение о постоянно действующем органе управления единой системой РСЧС, отсутствует штатное расписание и функциональные обязанности (Постановление Правительства РФ №794 от 30.12.2003г., п.10 абз.7; Приказ МЧС №687 от 14.11.2008 года, п.12); отсутствует система оповещения и информирования населения (Федеральный закон № 28-ФЗ от 12.02.1998г. ст.8 п.2 абз.1; Приказ МЧС № 687 от 14.11.2008г., п.15.2); отсутствует паспорт безопасности сельского поселения (Приказ МЧС № 484 от 25.10.2004г.); отсутствует план основных мероприятий в области ГО, предупреждения и ликвидации ЧС и ОПБ на 2012 год (Приказ МЧС №687 от 14.11.2008 г., п.4); не создана эвакуационная комиссия, отсутствует положение об ЭК (ФЗ №28-ФЗ от 12.02.1998г. ст.8 п.2 абз.4, Приказ МЧС № 687 от 14.11.2008 г., п. 9, ФЗ № 68-ФЗ от 21.12.1994г., ст. 11 п.2 пп. «б»); отсутствуют постановление, распоряжение главы о создании комиссии по поддержанию устойчивости

функционирования; отсутствует положение о комиссии по ПУФ; отсутствует план работы комиссии, отчетные документы (Федеральный закон № 28-ФЗ от 12.02.1998г. ст.8 п.2 абз.5, Федеральный закон № 68-ФЗ от 21.12.1994г., ст.11 п.2 пп.«ж»); отсутствует постановление главы об организации подготовки в 2012 году; не проведены беседы, лекции, не организован просмотр учебных фильмов, учения и тренировки по месту жительства, а также самостоятельное изучение пособий, памяток, листовок и буклетов, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по вопросам защиты от ЧС; отсутствует журнал учета, отсутствуют отчетные документы проведения учений и тренировок (ФЗ № 68-ФЗ от 21.12.1994г., ст. 11 п. 2 пп. «а», ФЗ № 28-ФЗ от 12.02.1998г. ст.8 п.2 абз.2, Постановление Правительства РФ № 841 от 02.11.2000г., Постановление Правительства РФ № 547 от 04.09.2003); отсутствует график (план) накопления, освежения средств индивидуальной защиты (Приказ МЧС № 993 от 21.12.2005г., раздел 5-10, Приказ МЧС № 285 от 27.05.2003г.).

В отношении администрации составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Эти же нарушения вменены администрации как нарушения в области гражданской обороны, о чем составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ (дела №3-798/2012, № 3-799/2012, аналогично по делам № 3-800/2012, № 3-801/2012, с/у № 1 Еткульского района), по делам в отношении администрации Княженского сельского поселения по ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ (дела № 3-325, № 3-324 с/у №1 Брединского района, и ряду других дел, рассмотренных мировым судьей с/у 1 Брединского района).

При изложении нарушений в протоколах об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 и 20.7 КоАП РФ, составленных в отношении одного лица, встречаются также указания на одно по существу нарушение с приведением различных формулировок. Например: «Отсутствует план гражданской обороны», «Не разработан план гражданской обороны», со ссылкой на те же нормативные акты – ФЗ №28-ФЗ от 12.02.1998 ст.8 п.2 абз.1, Приказ МЧС РФ №687 от 14.11.2008 г. п.5-6.

При указанных ситуациях следует исключать из квалификации деяния нарушения, которые были вменены лицу, привлекаемому к административной ответственности, в рамках другого дела об административном правонарушении и за которые указанное лицо уже привлечено к административной ответственности, как вмененные необоснованно.

Например, постановлениями мирового судьи, оставленными без изменения решениями судьи городского суда, администрация Демаринского сельского поселения Пластовского муниципального района Челябинской области привлечена к административной ответственности по ч.1 ст. 20.6

КоАП РФ и по ч.1 ст.20.7 КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа (дела №3-445/2012, 3-444/2012 с/у №2 г. Пласта Челябинской области).

При рассмотрении жалобы администрации на указанные судебные акты в порядке надзора вынесены постановления, которыми названные судебные акты изменены. Из квалификации деяния юридического лица по ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ, с учетом специфики регулируемых правоотношений, исключены указания на нарушения, также квалифицированные по ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ, а из квалификации деяния лица по ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ, исключены указания на нарушения, квалифицированные по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Аналогичным образом уточнена квалификация деяний в части вмененных нарушений требований нормативных актов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.1 ст. 20.7 КоАП РФ, в отношении администрации Степнинского сельского поселения и Кочкарского сельского поселения Пластовского муниципального района (дела №3-374, 3-375, 3-377, 3-378 с/у №2 г. Пласта Челябинской области).

С учетом особенностей рассматриваемой категории дел, принимая во внимание специфику объектов и объективной стороны составов административных правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ, ч.1 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, учитывая, что объективную сторону правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.ч. 1,2 ст. 20.7 КоАП РФ, с учетом юридической конструкции данных норм, характеризует бездействие, при этом правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и в области гражданской обороны осуществляется как правило одними и теми же нормативными актами, либо нормативными актами взаимосвязанными и принимаемыми в целях реализации одних и тех же норм права, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ, ч.1 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, возбужденных административным органом по итогам одной проверки (по результатам которой составлен один акт проверки), возможно их объединение в одно производство.

При этом при назначении наказания следует руководствоваться ч.2 ст. 4.4 КоАП РФ.

Однако необходимо помнить, что указанная возможность реализуема только при соблюдении ряда условий, определенных законом (ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ).

Кроме того, при рассмотрении указанной категории дел об административных правонарушениях в обязательном порядке следует проверять соответствие нарушений, вмененных должностными лицами органов надзора при составлении протокола об административном правонарушении, тем правилам, которые регулируют правоотношения в

указанной сфере, учитывая редакцию данных норм, действующую на момент выявления нарушения, в том числе и по субъектам ответственности.

Например, в отношении администрации Пискловского сельского поселения Еткульского района административным органом проведена проверка и составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, при этом в протоколе вменено, в том числе, нарушение абз.6 п.2 ст.8 Федерального закона от 12.02.1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», выразившееся в отсутствии инвентаризационной ведомости имущества гражданской обороны, плана выдачи и распределения средств индивидуальной защиты работникам в установленные сроки. При этом фактически указанные положения закреплены в абз.7 п.2 ст.8 Федерального закона от 12.02.1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (дело № 3-798/2012 с/у № 1 Еткульского района).

Так же в рамках названного дела администрации сельского поселения при квалификации действий по ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ вменено нарушение подп. «б» п. 5 Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны, утвержденного Постановлением Правительства РФ №841 от 02.11.2000г., в части прохождения обучения должностными лицами структурных подразделений, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и в области гражданской обороны. Однако вышеназванная норма определяет обязанности в данной области органов исполнительной власти субъекта РФ, в то время как администрация сельского поселения к таковым не относится, являясь органом местного самоуправления.

2. Вопросы применения процессуальных норм

Как показали результаты обобщения, производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6, ч.1 и 2 ст. 20.7 КоАП РФ, прекращалось мировыми судьями: 1) на основании п.1 ч.1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием события административного правонарушения; 2) на основании п.2 ч.1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения; 3) на основании статьи 2.9 КоАП РФ с освобождением виновного лица от административной ответственности и вынесением устного замечания.

Например, мировым судьей прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, в отношении администрации Пискловского сельского поселения в связи с отсутствием состава административного правонарушения (дело № 3-798/2012 с/у №1 Еткульского района Челябинской области). В постановлении указано на то, что перечисленные в протоколе об административном

правонарушении мероприятия как невыполненные, в действительности лицами, привлекаемыми к административной ответственности, выполнены.

При этом, в материалах дела нет доказательств, подтверждающих выводы судьи, а должностное лицо администрации на момент проверки и составления протокола указало, что нарушения будут устранены и предписание выполнено.

По аналогичным основаниям также прекращалось производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч. 2 ст. 20.7 КоАП РФ, в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц иных сельских поселений (например, дела по Белоусовскому сельскому поселению, Новобатуриновскому сельскому поселению, Еманжелинскому сельскому поселению, Еткульскому сельскому поселению, Бектышскому сельскому поселению, Каратабанскому сельскому поселению, Печенкинскому сельскому поселению, Лебедевскому сельскому поселению, Белоносковскому сельскому поселению, Селезянскому сельскому поселению Еткульского района).

В ряде случаев выявлено прекращение дел мировыми судьями в связи с отсутствием события административного правонарушения в действиях юридических лиц и их должностных лиц, при этом судьи пришли к выводу о том, что администрации сельских поселений не могут являться субъектом проверки, т.к. территория поселений не относится к зоне возможного затопления (подтопления), и проведение проверки на основании распоряжения в целях исполнения Указа Президента Российской Федерации № 1015 от 17.07.2012 г. в отношении администрации является незаконным, что, по мнению судей, в силу п.1 ч.1 ст.24.5 КоАП РФ явилось обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении (с/у №2 Аргаяшского района Челябинской области по делам №№ 3-422/2012, 3-420/2012, 3-531/2012, 3-532/2012, 3-453/2012, 3-454/2012, 3-444/2012, 3-445/2012, 3-421/2012, 3-419/2012, 3-455/2012, 3-456/2012, 3-529/2012, 3-530/2012, 3-446/2012, 3-447/2012; с/у №1 Аргаяшского района Челябинской области по делам № 3-785/2012, 3-784/2012).

Также судьями районных судов отменялись постановления мировых судей о привлечении юридических и должностных лиц к ответственности при рассмотрении жалоб на указанные постановления, в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых они были вынесены, со ссылкой на проведение проверок без законных оснований, поскольку населенный пункт не относится к зонам возможного затопления (подтопления) и применение в качестве основания проведения проверки Указа Президента РФ необоснованно (Аргаяшский районный суд, дела № 3-699/2012, № 3-666(3-665)/2012).

При этом судьями при рассмотрении данных дел не принято во внимание следующее.

В силу положений п.3 ч.2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» основанием для проведения внеплановой проверки является, в том числе, приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Как следует из представленных на обобщение дел в качестве основания для проведения внеплановых проверок органами ГУ МЧС России по Челябинской области органов местного самоуправления в распоряжениях руководителя органа государственного контроля (надзора) указывается на исполнение Указа Президента РФ от 17.07.2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае» и поручения Председателя Правительства РФ от 18.07.2012 г. № ДМ-П4-4073.

Указом Президента РФ от 17 июля 2012г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае», в том числе, Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий поручено во всех зонах возможного затопления (подтопления) на территории РФ в срок до 16 августа 2012г. проверить наличие средств, предназначенных и выделяемых для эвакуационных мероприятий и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и при необходимости произвести доукомплектование.

18 июля 2012г. Председателем Правительства Российской Федерации издано поручение № ДМ-П-4073, которым, в том числе, МЧС России поручено обеспечить реализацию названного Указа Президента РФ.

Приказом МЧС России от 18 июля 2012г. № 427 «О мерах реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 июля 2012г. № 1015» департаменту надзорной деятельности приказано в срок до 30 июля 2012 года осуществить меры по проверке готовности систем оповещения населения.

Начальникам региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, начальникам главных управлений МЧС России по субъектам РФ до 30 июля 2012г. совместно с органами местного самоуправления, в том числе, приказано: осуществить меры по проверке готовности системы оповещения населения; проверить в установленном порядке готовность сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС к выполнению задач по оповещению и эвакуации населения в случае возникновения ЧС.

Распоряжение о проведении проверки издано в рамках предмета и задач проверок, установленных вышеназванными документами.

Таким образом, для оценки готовности к ликвидации ЧС административным органом были проведены мероприятия, направленные на проверку всех элементов единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, и мероприятия ГО.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок. Однако, как следует из п. 2 ч. 2 ст. 20 данного Федерального закона, к грубым нарушениям требований в части оснований проведения внеплановой выездной проверки относится нарушение требований, предусмотренных п. 2 ч. 2, ч. 3, ч. 5 ст. 10 настоящего Федерального закона.

С учетом изложенного акт внеплановой выездной проверки, проведенной органом государственного надзора на основании распоряжения руководителя органа государственного надзора, изданный во исполнение Указа Президента Российской Федерации и в соответствии поручением Правительства Российской Федерации, является допустимым доказательством по делу.

Основанием для прекращения производства по делам являлась также малозначительность административного правонарушения (ст.2.9 КоАП РФ).

Законодатель в ст. 2.9 КоАП РФ предоставил возможность судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело, при определенных условиях применить в отношении нарушителя устное замечание как метод воспитательного воздействия, который не связан ни с административным наказанием, ни с мерой общественного воздействия.

Понятие «малозначительности» дано в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Так, малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу чч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Необходимо также учитывать и юридическую конструкцию нормы, предусматривающей ответственность за данные правонарушения.

Составы административных правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.1 и ч.2 ст.20.7 КоАП РФ, являются формальными и не предусматривают в качестве обязательного условия наступление последствий. В связи с чем отсутствие вреда и ненаступление в результате допущенных нарушений последствий само по себе не свидетельствует о малозначительности деяния.

Тем не менее, судьи, прекращая производство по делу и освобождая лиц от административной ответственности, ссылаются на отсутствие доказательств наступления тяжких последствий.

Например, прекращая производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ в отношении администрации на основании ст. 2.9 КоАП РФ, мировой судья мотивировал свое постановление тем, что имеющиеся недостатки не представляют существенного нарушения охраняемых общественных отношений, не привели к причинению какого-либо ущерба и негативным последствиям, также указав, что доказательств того, что последствия нарушения требований законодательства являются тяжелыми и повлекли существенную угрозу охраняемым общественным отношениям, административным органом не представлено (дело № 3-315/2012 с/у №1 Брединского района Челябинской области, аналогично по делу № 3-326/2012 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.7 КоАП РФ).

Выводы и предложения

1) При рассмотрении дел указанной категории судьям следует обращать внимание на правильность квалификации деяния лица, с учетом вышеизложенных положений. Следует учитывать, что право окончательной юридической квалификации действий (бездействия) лица КоАП РФ относит к полномочиям судьи, и если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, судья может переквалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства, при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменяет подведомственности его рассмотрения.

2) С учетом особенностей рассматриваемой категории дел, принимая во внимание специфику объектов и объективной стороны составов административных правонарушений, предусмотренных ч.1 ст.20.6 КоАП РФ, ч.1 и ч.2 ст. 20.7 КоАП РФ, при условии соблюдения требований ч.2 ст. 4.4

КоАП РФ возможно объединение дел в отношении одного лица в одно производство.

3) При решении вопроса о прекращении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.6 КоАП РФ и ч.ч.1, 2 ст. 20.7 КоАП РФ, (как в связи с недоказанностью обстоятельств дела, так и в связи с отсутствием события административного правонарушения), следует правильно применять положения Федерального закона от 26.12.2008г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», учитывая прямо закрепленные в его нормах условия, при которых представленный в материалы дела акт проверки не может быть использован в качестве допустимого доказательства по делу.

О выявленных в ходе рассмотрения дел недостатках, в том числе в части необоснованного направления дел на рассмотрение, мировым судьям необходимо вносить в адрес соответствующих вышестоящих должностных лиц представления в порядке ст. 29.13 КоАП РФ.

Судебная коллегия по административным делам
Челябинского областного суда