

УДК 342.9

**О ВОПРОСАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЭКСПЕРТОВ В ОБЛАСТИ АУДИТА ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**ON THE ISSUES OF BRINGING EXPERTS IN THE FIELD
OF FIRE SAFETY AUDIT TO ADMINISTRATIVE LIABILITY**

Евгений Александрович Чубуков,

*инспектор группы профилактики пожаров
специальной пожарно-спасательной части № 7
ФГКУ «Специальное управление ФПС № 57
МЧС России» (г. Красноярск)*

evgenka777@bk.ru



Ключевые слова:

независимая оценка пожарного риска, аудит пожарной безопасности, административная ответственность, оценка соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, контрольная (надзорная) деятельность, государственный пожарный надзор, эксперт, нарушение требований пожарной безопасности.

В статье рассматривается вопрос привлечения экспертов в области независимой оценки пожарного риска к административной ответственности за нарушение порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо подписание им заведомо ложного заключения по итогам проведения аудита, а именно подход к исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности. Автором приводится позиция, согласно которой обосновывается необходимость считать противоправные действия экспертов, в случае установления их вины длящимся правонарушением, а не одномоментным.

Keywords:

independent fire risk assessment, fire safety audit, administrative responsibility, assessment of compliance of the protected object with fire safety requirements, control (supervisory) activity, state fire supervision, expert, violation of fire safety requirements.

The article examines the issue of bringing experts in the field of independent fire risk assessment to administrative responsibility for violating the procedure for assessing the compliance of a protected object with fire safety requirements or signing a knowingly false conclusion based on the results of an audit, namely the approach to calculating the limitation period for bringing to administrative responsibility. The author presents a position that substantiates the need to consider the illegal actions of experts, in the event of their guilt being established, a continuing offense, and not a one-time offense.

Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) является одной из форм оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности и проверки соблюдения организациями и гражданами противопожарного режима, которая проводится не заинтересованным в результатах оценки или проверки экспертом в области оценки пожарного риска.

Аудит пожарной безопасности включает в себя:

- анализ документов, обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта и соблюдении противопожарного режима;
- проверку исправности и работоспособности систем противопожарной защиты, информацию о проведении необходимых расчетов и (или) испытаний;
- подготовку вывода о выполнении или невыполнении требований пожарной безопасности с указанием, в случае выявления недостатков, соответствующих мероприятий для их устранения¹.

Заключение подписывается экспертом, проводившим независимую оценку пожарного риска, утверждается руководителем экспертной организации и скрепляется печатью экспертной организации (при наличии), а после в пятидневный срок экспертная организация направляет копию заключения в орган государственного пожарного надзора для дальнейшей регистрации и учета заключения². Содержание самого заключения о независимой оценке пожарного риска не подлежит изучению и проверке со стороны органа до проведения контрольного (надзорного) мероприятия или обязательного профилактического визита.

Такая форма позволяет контролируемым лицам без участия со стороны органов государственного пожарного надзора оценить пожарную безопасность объекта защиты без каких-либо штрафных санкций для контролируемого лица в случае выявления нарушений требований пожарной безопасности, а при положительном заключении эксперта о проведении независимой оценки пожарного риска – понизить категорию риска объекта защиты, тем самым уменьшить частоту плановых контрольных (надзорных) мероприятий со стороны органов государственного пожарного надзора в отношении объекта. Стоит согласиться с мнением, согласно которому преимуществом такой формы оценки соответствия над формой федерального государственного пожарного надзора является неограниченное пребывание эксперта на объекте и как следствие – более качественное выявление нарушений, в то время как

1 Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска : постановление Правительства РФ от 31.08.2020 № 1325.

2 Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по приему копий заключений о независимой оценке пожарного риска : приказ МЧС России от 29.07.2015 № 405.

пребывание инспектора федерального государственного пожарного надзора на объекте и процедура осуществления контрольного (надзорного) мероприятия строго регламентированы [6].

Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства, поэтому должностные лица экспертных организаций для осуществления деятельности в области независимой оценки пожарного риска проходят обязательную аттестацию в территориальных органах МЧС России, порядок которой определен постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2021 г. № 2081¹. Аттестация проводится для подтверждения у должностных лиц наличия знаний, необходимых для проведения аудита, кроме того, ведется реестр аттестованных лиц, запись в котором является специальным разрешением на право проведения независимой оценки пожарного риска.

Понятийный аппарат, касающийся деятельности в области аудита пожарной безопасности, законодательно закреплён и определяет должностных лиц и их действия, за которые предусмотрена ответственность. Так, Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» закреплены определения ряда понятий.

Эксперт в области оценки пожарного риска – должностное лицо, аттестованное в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, осуществляющее деятельность в области оценки пожарного риска, обладающее специальными знаниями в области пожарной безопасности, необходимыми для проведения независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), и уполномоченное на подписание заключения о независимой оценке пожарного риска (аудите пожарной безопасности).

Под заведомо ложным заключением о независимой оценке пожарного риска (аудита пожарной безопасности) понимается заключение, подготовленное без проведения самого аудита или после его проведения, но противоречащее содержанию материалов, представленных эксперту в области оценки пожарного риска, состоянию пожарной безопасности объекта защиты, в отношении которого проведена независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности), фактическому соблюдению организациями и гражданами противопожарного режима².

Частью 9 ст. 20.4 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение экспертом в области оценки пожарного риска порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, установленным законодательными и иными правовыми актами Российской Федерации, при проведении независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), либо подписание им заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска (аудите пожарной безопасности)³.

1 Об аттестации должностных лиц, осуществляющих деятельность в области оценки пожарного риска : постановление Правительства РФ от 29.11.2021 № 2081.

2 О пожарной безопасности : Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ.

3 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ.

Норма предусматривает санкцию в виде административного штрафа на должностное лицо от пятнадцати до двадцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного до трех лет.

Для того чтобы любое деяние считалось противоправным, необходимо его квалифицировать, то есть соотнести конкретное деяние и закрепленные в определенной статье признаки состава административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения выступает совокупность общественных отношений в области пожарной безопасности.

Субъектом административного правонарушения будет выступать должностное лицо – эксперт в области оценки пожарного риска.

Объективная сторона заключается в действиях эксперта, которыми был нарушен порядок проведения оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, либо подписание им заведомо ложного заключения.

Субъективная сторона заключается в наличии вины эксперта, которая формируется на основе его волевых решений и проявляется в его понимании и отношении к самому противоправному деянию.

Исходя из этого можно сделать вывод, что заведомо ложное заключение о независимой оценке пожарного риска всегда имеет общественную опасность, данное действие – это всегда прямой умысел эксперта, который подготовил положительное заключение на объект защиты, вовсе не посещая объект либо договорившись с заказчиком на основании исходных данных, заведомо не соответствующих фактическому противопожарному состоянию объекта.

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ лица, осуществляющие деятельность в области оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), совершившие административные нарушения, предусмотренные ч. 9 ст. 20.4 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

Как ранее отмечалось, органы государственного пожарного надзора лишь регистрируют заключение экспертной организации о независимой оценке пожарного риска и учитывают его при дальнейшем присвоении категории риска.

Проверить содержание самого заключения о независимой оценке пожарного риска, а равно соответствие объекта защиты требованиям пожарной безопасности инспектор сможет в рамках (контрольного) надзорного мероприятия с выходом на поднадзорный объект лишь спустя определенное время (согласно присвоенной категории риска) либо при внеплановом контрольном (надзорном) мероприятии, что в большинстве происходит уже после возможного истечения срока давности привлечения к административной ответственности. В этом случае при выявлении признаков вины в действиях эксперта инспектор государственного пожарного надзора составляет протокол и возбуждает дело об административном правонарушении, а затем направляет материалы на рассмотрение. Однако контрольный (надзорный) орган уже

не сможет привлечь его к ответственности, так как в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ одним из обстоятельств, исключающих производство по делу (а также прекращение начатого производства по делу), является истечение срока давности привлечения к административной ответственности, который согласно ст. 4.5 КоАП РФ составляет один год со дня заключения о независимой оценке пожарного риска.

Тем самым даже при наличии в действиях эксперта вины он избежит ответственности.

Подтверждение этому суждению находит отражение в решении Октябрьского районного суда города Самара¹, где суд указывает, что датой совершения правонарушения считается дата изготовления заключения с нарушением порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности. В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 9 ст. 20.4 КоАП РФ, не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

На основании изложенного суд прекращает производство по делу об административном правонарушении на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ за истечением срока давности привлечения субъекта к административной ответственности.

Целью производства по делам об административных правонарушениях является защита прав тех лиц, которые в него вовлечены, иных лиц, общества и государства [4].

Значимость привлечения виновных лиц к административной ответственности помимо прочего обусловлена следующими доводами.

Необходимо отметить, что в соответствии с приказом МЧС России от 7 июня 2021 г. № 364 одним из индикаторов риска является факт привлечения к административной ответственности аттестованного эксперта в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) за выдачу заведомо ложного заключения о соответствии объекта защиты требованиям пожарной безопасности и (или) нарушение порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности в отношении объектов защиты, по которым этим экспертом проведен аудит в течение последних трех лет, предшествующих дате привлечения эксперта к административной ответственности². При наличии такой информации орган государственного

1 Решение Октябрьского районного суда города Самара от 15.06.2018 по делу № 12-367/2018// Октябрьский районный суд города Самары. 2018.

2 Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного пожарного надзора : приказ МЧС России от 07.06. 2021 № 364.

пожарного надзора принимает решение о проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов, на которых был проведен аудит этим экспертом.

В случае вступления в законную силу постановления о назначении должностному лицу, аттестованному на осуществление деятельности в области оценки пожарного риска, административного наказания в виде дисквалификации, территориальный орган МЧС России принимает решение о прекращении действия аттестации и об исключении из реестра сведений о должностном лице, тем самым эксперт лишается права на проведение независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности).

Иными словами, если эксперт избежит ответственности, то контрольный (надзорный) орган, даже имея информацию о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении эксперта, не сможет инициировать контрольное (надзорное) мероприятие с целью проверки нарушения обязательных требований и фактического противопожарного состояния на объекте, тем самым не обеспечит баланс между частными и публичными интересами, а также не выполнит задачи законодательства об административных правонарушениях, таких как защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, охрана окружающей среды. А эксперт сможет продолжать деятельность без каких-либо неблагоприятных последствий за виновные действия, посягая своими дальнейшими действиями на общественную безопасность и охраняемые законом ценности.

Административное правонарушение считается оконченным с момента, когда в результате действия (бездействия) правонарушителя имеются все предусмотренные законом признаки состава административного правонарушения¹. В зависимости от особенностей объективной стороны правонарушения могут быть одномоментными и длящимися. Правонарушения, которые совершены в конкретный недлительный момент времени, называют одномоментными [1]. Длющимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей² и характеризуется непрерывным осуществлением противоправного деяния.

Важно заметить, что часть составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.4 КоАП РФ, являются длящимися. Например, объективная сторона ч.ч. 1, 2, 2.1 ст. 20.4 КоАП РФ заключается в нарушении требо-

1 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, п. 19.

2 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, п. 14.

ваний пожарной безопасности и является формальным составом, то есть не указывает на конкретные последствия в случае совершения противоправного деяния. А нарушение практически любого из обязательных требований будет выражаться в форме продолжающегося противоправного поведения вопреки указанию правовой нормы и непрекращающемся причинении вреда общественным отношениям, являющимся объектом соответствующего правонарушения.

Уместным становится рассмотреть вопрос к подходу исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности за действия экспертов в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности).

По существу, независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) будет заключаться в проверке объекта и оценке его соответствия требованиям пожарной безопасности, а заключение по итогам аудита будет складываться как раз из наличия или отсутствия нарушений требований пожарной безопасности.

Сами действия эксперта в случае установления факта их противоправности сотрудником государственного пожарного надзора в ходе проведения контрольного (надзорного) мероприятия в действительности будут означать, что на объекте как на момент заключения о проведении независимой оценки пожарного риска, так и после него допускается нарушение требований пожарной безопасности, которое является длящимся, а также способствует причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Само обеспечение пожарной безопасности (в том числе недопущение нарушений обязательных требований) на объекте является процессом постоянным (продолжаемым во времени), реализуемым совокупностью предоставленных различным субъектам правоотношений полномочий.

Так и действие эксперта в виде подписания заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска, которое учитывается как динамический показатель отнесения к определенной категории риска и позволяет на некоторое время отвести контроль со стороны органов государственного контроля (надзора), будет создавать угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, так как подразумевает, что на объекте уже проведена оценка соблюдения обязательных требований и предложены соответствующие мероприятия по устранению недостатков (в случае их выявления), и необходимость вовлечения государственных контрольных (надзорных) органов отсутствует.

Таким образом, по мнению автора, справедливо считать, что противоправное действие эксперта, заключающееся в подписании заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска (аудита пожарной безопасности), при исчислении сроков давности привлечения к административной ответственности следует считать длящимся правонарушением, а не одномоментным. Тогда у органа государственного пожарного надзора будет возмож-

ность привлекать виновных лиц к административной ответственности независимо от того, сколько времени прошло со дня заключения о независимой оценке пожарного риска, так как днем совершения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения¹.

Р.С. Поздышев освещает вопрос технико-юридической характеристики длящихся правонарушений, рассматривая исследуемую разновидность противоправных деяний как специфический технико-юридический феномен, где с целью единообразного восприятия субъектами права длящихся правонарушений говорит о необходимости разработки их технико-юридических индикаторов, содержанием которых представляются синонимы, каждый из которых интерпретировался бы исключительно как показатель единовременного (одномоментного) или длящегося противоправного деяния [5].

Так как эксперт в области аудита пожарной безопасности в рамках его проведения имеет определенные обязанности, то, применяя такой подход, синонимом состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 9 ст. 20.4 КоАП РФ – нарушение экспертом в области оценки пожарного риска порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо подписание им заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска – справедливо рассматривать «ненадлежащее исполнение обязанностей экспертом в области оценки пожарного риска». Такой подход позволил бы как должностным лицам контрольного (надзорного) органа, так и судьям единообразно подходить к исчислению сроков давности административного правонарушения и считать противоправные действия эксперта длящимся правонарушением.

В.С. Королев поднимает вопрос о несоблюдении уполномоченным должностным лицом надзорного органа процедуры оформления протокола об административном правонарушении, выраженном в отсутствии сведений, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а именно данные о времени совершения и события административного правонарушения, что относится к существенным нарушениям при ведении производства по делу². Считает, что проблематика определения времени совершения административного правонарушения выявляется при наличии признаков правонарушения, совершенного однократным действием или кратковременным бездействием, идентифицировать время совершения которого уполномоченное должностное лицо

1 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, п. 14; О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2, п. 19.

2 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, п. 4.

не может в силу обстоятельств. К одному из таких правонарушений относит нарушение, предусмотренное ч. 9 ст. 20.4 КоАП РФ, которой установлена ответственность за подписание экспертом в области оценки пожарного риска заведомо ложного заключения о независимой оценке пожарного риска (аудите пожарной безопасности).

В данном случае противоправное деяние выражается в подписании экспертом заведомо ложного заключения.

Днем совершения указанного правонарушения является дата его подписания, сведениями о которой располагает орган, уполномоченный на оказание государственной услуги по приему копий заключений о независимой оценке пожарного риска. Положения ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ предполагают необходимость указания в протоколе об административном правонарушении времени совершения такого правонарушения. При этом лицо, в отношении которого ведется производство по делу, не обязано предоставлять соответствующую информацию [3].

Выход из сложившейся ситуации как раз заключается в отнесении административного правонарушения, предусмотренного ч. 9 ст. 20.4 КоАП РФ к длящимся правонарушениям, что позволит инспектору государственного пожарного надзора при составлении протокола указывать реальное время при выявлении факта совершения административного правонарушения экспертом, тем самым исключив допущение нарушений при ведении производства по делу.

В настоящем исследовании не стоял вопрос об изучении актуальности проведения такой формы оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности на сегодняшний день, но согласно аналитическим данным ежегодно публикуемых нормативных правовых актов МЧС России¹ в разделе административно-правовой деятельности органов ГПН отсутствует информация о привлечении субъектов административной ответственности по конкретным составам ст. 20.4 КоАП РФ, а имеется информация лишь о назначенных государственными инспекторами по пожарному надзору административных наказаний в виде предупреждения или штрафа.

До законодательного закрепления ответственности за деятельность экспертов в области аудита пожарной безопасности в одной из работ авторами поднимался вопрос о необходимости внесения изменения в законодательную базу в части установления уголовной и административной ответственности экспертных организаций, проводящих независимую оценку пожарного риска, и их должностных лиц за результаты проведенной независимой оценки пожарного риска, обуславливая это отсутствием составов, устанавливающих такую ответственность [2]. Но на сегодняшний день за противоправные дейст-

¹ Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора органами государственного пожарного надзора на 2025 год : распоряжение МЧС России от 18.12.2024 № 1242.

вия экспертов в области аудита пожарной безопасности законодательно установлена только административная ответственность для должностных лиц. С точки зрения автора, обусловлено это тем, что проведение аудита пожарной безопасности на объектах защиты не является обязательной процедурой, а в случае его проведения, контролируемые лица все равно не освобождаются от контрольных (надзорных) мероприятий со стороны государственных надзорных органов.

Однако институт правовой ответственности экспертов в области независимой оценки пожарного риска должен быть работоспособным, для того чтобы не подрывать доверие к результатам аудита со стороны субъектов экономической деятельности, организаций и граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, а также со стороны страховых компаний, осуществляющих противопожарное страхование.

Библиографический список

1. Гуменюк, Т.А. Правовая конструкция длящегося и недлящегося административного правонарушения: проблемы правоприменительной практики / Т.А. Гуменюк // Закон. – 2014. – № 9. – С. 166-175.
2. Карпенко, Д.Г. Ответственность за независимую оценку пожарного риска на объектах защиты / Д.Г. Карпенко, К.Н. Яковлев, Б.В. Соколов // Технологии техносферной безопасности : научный интернет журнал АГПС МЧС России. – 2014. – № 3(55).
3. Королев, В.С. Проблематика определения времени совершения административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность, связанных с нарушением требований пожарной безопасности / В.С. Королев // Российский научный вестник. – 2025. – № 1. – С. 324-329.
4. Морозова, Н.А. Административная ответственность в Российской Федерации: вопросы производства по делам об административных правонарушениях : учебное пособие / Н.А. Морозова ; Сибирский федеральный университет, Юридический институт. – Красноярск: СФУ, 2023. – 344 с. – ISBN 978-5-7638-4773-4.
5. Поздышев, Р.С. Длющееся правонарушение (теория, практика, техника) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Поздышев. – Нижний Новгород, 2020. – 33 с.
6. Татаркин, И.Н. Независимая оценка пожарного риска / И.Н. Татаркин, А.В. Антонов, Н.В. Мартинович // НАУКОВЕДЕНИЕ : интернет-журнал. – 2016. – Т. 8. – № 6(37).