

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ШКОЛЫ: поведение руководителя в работе с органом надзора

Александр Евгеньевич Орёл,
начальник отдела нормативно-правового
и кадрового обеспечения Управления по делам
образования г. Челябинска, кандидат педагогических наук

Проверки школ по разным поводам в последние годы заметно участились. Это касается и встреч с инспекторами, контролирующими соблюдение требований пожарной безопасности. Кроме плановых (раз в год) и внеплановых (по факту наступления сроков выполнения предписаний) проверок, инспектора приходят в школу в августе каждого года в ходе работы комиссий по проверке её готовности к новому учебному году, а также, если школе необходимо получить заключение органов Госпожнадзора при лицензировании образовательной деятельности.

В большинстве своём проверки завершаются выдачей предписаний, наложением на должностных лиц и образовательные учреждения административных штрафов и другими негативными последствиями. В особых случаях за нарушение требований пожарной безопасности деятельность школы по решению суда может быть приостановлена на срок до 90 суток.

К сожалению, руководители образовательных учреждений

зачастую оказываются беззащитными перед проверяющими органами.

Процедура проверок, права и обязанности должностных лиц Госпожнадзора и администрации проверяемого учреждения определены законом «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Административным регламентом, утверждённым приказом МЧС РФ от 01.10.2007 № 517.

Каковы же последствия надзорных мероприятий?

Должностное лицо Госпожнадзора в случае выявления нарушений требований пожарной безопасности обязано:

- 1) выдать предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;
- 2) принять меры по контролю над устранением выявленных нарушений, их предупреждению, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Процедура привлечения к административной ответственности определяется

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП). Иными словами, правонарушение в сфере административного права может совершаться в форме как действия, так и бездействия (например, при неисполнении требований пожарной безопасности).

Действие либо бездействие должны быть противоправными, то есть нарушать установленные законом либо иными правовыми актами нормы, и носить виновный характер.

Понятие «вина» отражает отношение субъекта правонарушения к своему действию (бездействию) и его последствиям.

Юридическое лицо может быть признано виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность соблюсти правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (п. 2 ст. 2.1 КоАП).

Учитывая презумпцию невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ), лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

Вина школы должна быть доказана должностным лицом Госпожнадзора. В ходе рассмотрения дела об административном правонарушении инспектор должен подтвердить, что у школы имелась возможность для соблюдения правил пожарной безопасности либо исполнения предписаний органов Госпожнадзора, но она не приняла меры по их выполнению.

Дело об административном правонарушении чаще всего возбуждается с составлением протокола об административном правонарушении. В протоколе указываются дата и ме-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

сто его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, место, время совершения и событие правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Руководителю учреждения, в отношении которого возбуждено дело о правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом. Он вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола. Они прилагаются к протоколу. Не следует пренебрегать этим правом, так как протокол — одно из основных доказательств в дальнейшем рассмотрении дела.

В протоколе директору необходимо дать собственную оценку инкриминируемому составу правонарушения, а именно: наличию факта правонарушения и вины школы. Протокол об административном правонарушении ещё не свидетельство того, что школа признана виновной в нарушении требований пожарной безопасности.

С момента составления протокола возбуждается производство об административном правонарушении, в рамках которого вопрос о виновности учреждения и его административном наказании будет разрешаться вышестоящим должностным лицом, либо в судебном порядке.

Распределение всех дел об административных правонарушениях между органами, которые уполномочены рассматривать дела и назначать физическим и юридическим лицам административные

А.Е. Орёл. Пожарная безопасность школы: поведение руководителя в работе с органом надзора

наказания, называется подведомственностью дел об административных правонарушениях. По делам о нарушении образовательным учреждением требований пожарной безопасности (ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ) предусмотрена совместная подведомственность судей и органов Госпожнадзора.

Протокол об административном правонарушении поступает к должностному лицу органа Госпожнадзора, который вправе наложить на нарушителя наказание в виде предупреждения или штрафа. Однако если инспектор считает, что применение мер административного наказания недостаточно, он вправе направить дело на рассмотрение в суд. Рассматривая дело, судья может применить к нарушителю любое наказание, установленное частью 1 статьи 20.4 КоАП РФ: от предупреждения до приостановления деятельности школы.

Дела о неисполнении предписаний, выданных органами Госпожнадзора (п. 1 ст. 19.5 КоАП) рассматриваются только мировыми судьями.

О месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении директор школы должен быть извещён под роспись.

Дело может быть рассмотрено и в отсутствие директора, однако желательно, чтобы представитель школы пришёл на рассмотрение, так как он может давать объяснения, предоставлять доказательства, свидетельствующие о невиновности школы.

В ходе рассмотрения дела подлежат выяснению следующие обстоятельства:

- наличие события административного правонарушения;
- лицо, совершившее противоправные действия;
- наличие вины лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства,

отягчающие административную ответственность;

- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья или должностное лицо, рассматривающие дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства. Эти данные устанавливаются, прежде всего, протоколом об административном правонарушении, объяснениями лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, показаниями свидетелей и др.

В случае, если директор школы считает необходимым представить какие-либо документы, подтверждающие позицию учреждения, он должен заявить ходатайство о приобщении этих материалов. Он может также заявить ходатайство о приглашении свидетелей.

В ходе рассмотрения дел о нарушении требований пожарной безопасности возможны несколько вариантов защиты.

Первый — признание вины, указание на смягчающие обстоятельства: раскаяние, добровольное устранение части замечаний и др., финансовое состояние школы и ходатайство о применении административного наказания в виде не административного штрафа, а предупреждения.

Второй вариант — указать на невиновность школы, представить документы, подтверждающие невозможность соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Это могут быть заключения проектных организаций либо экспертов о невозможности выполнения

предписаний, бюджетная роспись учреждения с указанием на то, что школа или детский сад — бюджетные учреждения, финансируемые из бюджета, и что необходимые денежные средства не выделяются, а также указание на то, что образовательным учреждением были приняты все возможные меры по выполнению правил, то есть поиску денег на их выполнение (копии обращений в органы управления образованием, депутатам и т.д. о выделении средств).

Третий вариант защиты применяется в том случае, если школа наказывается за невыполнение требований, определённых новым техническим регламентом пожарной безопасности (Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ) или иными нормативными актами, введёнными в действие после строительства здания. Необходимо доказывать, что требования пожарной безопасности, содержащиеся в новых документах, не распространяют своё действие на старое здание школы.

Принятие Технического регламента о требованиях пожарной безопасности не привело к отмене действовавших ранее нормативных правовых актов, содержащих требования пожарной безопасности (правил пожарной безопасности, строительных норм и правил, норм пожарной безопасности и др.). Все действовавшие до принятия регламента документы, содержащие требования к пожарной безопасности подлежат обязательному исполнению в части, не противоречащей требованиям Технического регламента. Именно на нарушение требований этих документов чаще всего ссылаются инспектора Госпожнадзора.

Основными из принятых ранее, но действующих в настоящее время в отношении образовательных учреждений документов являются: ППБ 01-03 «Правила пожарной безопасности в Российской Федерации», утверждённые приказом МЧС РФ от 18.06.2003 № 313; СНИП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» принятые и введённые в действие Постановлением Министра России от 13.02.1997 № 18-7; НПБ «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций», утверждённые приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645 и др.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Очень важно правильно определять действие этих документов во времени, учитывая принцип, по которому «закон обратной силы не имеет». Нормативный правовой акт не должен распространяться на те отношения, которые уже существовали до момента вступления его в юридическую силу.

Однако, придание нормативному правовому акту обратной силы возможно в случае, если в самом документе сказано об этом.

Так, например, в пункте 1.7 СНИП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений», говорится о том, что необходимость приведения существующих зданий в соответствие с требованиями СНИП определяется пунктом 8.5 СНИП 10-01-94.

В свою очередь, согласно пункту 8.5 СНИП 10-01-94 «Система нормативных документов в строительстве» требования вновь разрабатываемых документов не распространяются на существующие здания и сооружения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действующими нормативными документами, за исключением случаев, когда дальнейшая эксплуатация таких зданий и сооружений в соответствии с новыми данными приводит к недопустимому риску для безопасности жизни и здоровья людей.

При изменении функционального назначения существующих зданий (сооружений) или отдельных помещений в них должны применяться действующие нормативные документы в соответствии с новым назначением этих зданий или помещений.

Таким образом, СНИП 21-01-97* по общему правилу распространяет своё действие на здания, спроектированные и построенные после 1997 г. либо более старые здания, в которых проводилась реконструкция. Эта позиция на-

А.Е. Орёл. Пожарная безопасность школы: поведение руководителя в работе с органом надзора

ходит подтверждение в решениях судебных органов.

Технический регламент о требованиях пожарной безопасности также не распространяется на существующие здания, сооружения и строения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действовавшими требованиями пожарной безопасности, за исключением случаев, если дальнейшая эксплуатация указанных зданий, сооружений и строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара.

Учитывая презумпцию невиновности, наличие угрозы жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара должен доказать инспектор Госпожнадзора.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится постановление о назначении административного наказания либо постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Постановление о назначении административного наказания вступает в законную силу через 10 дней после его вынесения.

В случае если учреждение, признанное виновным, считает вынесенное постановление по делу об административном правонарушении незаконным и необоснованным либо считает, что применённое наказание не соответствует тяжести правонарушения, то необходимо принять меры по его обжалованию.

Основанием для обжалования постановления о привлечении к административной ответственности является также наличие грубых процессуальных нарушений.

Общий порядок обжалования решений о привлечении к административной ответственности определён главой 30 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

- вынесенное судьёй — в вышестоящий суд;
- вынесенное должностным лицом государственного органа — вышестоящему должностному лицу либо в суд.

Жалоба подаётся в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления судье, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трёх суток со дня поступления жалобы направить её со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящему должностному лицу.

В жалобе необходимо изложить причины несогласия с вынесенным решением о наказании (нарушение процессуальных норм — несоблюдение сроков, неупоминание о месте и времени рассмотрения дела, неуказание на наличие смягчающих обстоятельств и т.д. и (или) нарушение материальных норм — отсутствие факта совершения правонарушения либо отсутствие вины учреждения). Жалоба оканчивается просьбой об изменении постановления в части смягчения наказания либо об отмене постановления и прекращения производства по делу.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

В ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должна быть проверена законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении. При необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, исследуются иные доказательства.

Проверка проводится на основании как имеющихся в деле материалов, так и дополнительно представленных.

По результатам рассмотрения могут быть вынесены решения о постановлении без изменений, а жалобы — без удовлетворения. Об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание; об отмене постановления и о прекращении производства по делу и др. В любом случае, ужесточение наказания в ходе рассмотрения жалобы невозможно.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Складывающаяся административная практика свидетельствует, что школа может и должна защищать свои интересы во взаимоотношениях с надзорными органами.

Так, в городе Челябинске за 2009 год более 30% дел об обжаловании постановлений о привлечении образовательных учреждений к административной ответственности были решены в пользу образовательных учреждений.

Выдержки из решений судебных органов

[...Отделом Госпожнадзора Курчатовского района г. Челябинска МОУ ООШ № 137 выдано предписание № 307 от 23.07.2008 г. об устранении нарушения требований пожарной безопасности. Данное предписание не содержит указаний на срок, в течение которого оно должно быть выполнено. В предписании указано, что проверка выполнения предписания по устранению нарушений требований пожарной безопасности будет проведена в рамках внепланового мероприятия по надзору 23.07.2009 г. Следовательно, орган, осуществляющий надзор, не установил срок, в течение которого предписание должно быть выполнено.

Таким образом, в действиях МОУ ООШ отсутствует состав административного правонарушения, так как в соответствии со

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ст. 19.5. ч. 1 КоАП РФ административную ответственность влечёт невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушения законодательства (из постановления по делу № 3-227/2009 об административном правонарушении от 08.09.2009 г.)]

[Как следует из материалов дела, в период с 11 часов до 12 часов 24 декабря 2009 года сотрудником отдела государственного пожарного надзора города Челябинска на основании распоряжения № 1078 от 25.11.2009. главного государственного инспектора по пожарному надзору города Челябинска была проведена внеплановая проверка соблюдения требований пожарной безопасности в МОУ гимназия № 96.

Основанием для проведения проверки послужило заявление МОУ гимназия № 96 с просьбой о подтверждении соответствия здания требованиям пожарной безопасности для получения лицензии на образовательную деятельность.

В ходе проверки были выявлены нарушения требований пожарной безопасности. По факту совершения правонарушения 29.12.2009 государственным инспектором города Челябинска по пожарному надзору составлен протокол № 327 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ.

На основании протокола и собранных материалов, постановлением № 327 от 20.01.2010. заявитель за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, был привлечён к административной ответственности в виде административного штрафа в размере 10 000 рублей.

А.Е. Орёл. Пожарная безопасность школы: поведение руководителя в работе с органом надзора

Исследовав представленные материалы, суд приходит к выводу, что административным органом был нарушен порядок проведения проверки учреждения, предусмотренный законодательством, а потому результаты проверки не могут служить доказательством совершённого правонарушения.

Отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируются Федеральным законом РФ №294-ФЗ от 26.12.2008. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

- 1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- 2) обращения и заявления граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в органы госконтроля (надзора) о фактах: возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан ;

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

Указанное заявление МОУ гимназия № 96 не является основанием для проведения мероприятия по надзору, поскольку такое заявление не содержится в перечне предусмотренных законодателем оснований для проведения внеплановой проверки.

При таких обстоятельствах следует признать, что распоряжение о проведении мероприятия по надзору в отношении МОУ гимназия № 96 вынесено, а проверка проведена с превышением полномочий, поскольку законных оснований для проведения мероприятия по надзору не имелось.

Учитывая, что доказательства, выявленные административным органом при проведении проверки, получены с нарушением закона, они не могут быть использованы ни в административном, ни в судебном разбирательстве.

При таких обстоятельствах ни событие правонарушения, ни вина учреждения не могут считаться доказанными (из решения Арбитражного суда Челябинской области 31 марта 2010 года по делу № А76-1579/2010-59-171)].