

Алексей Сергеевич Евдокимов

Ассистент кафедры техносферной безопасности и транспортно-технологических машин Саратовского государственного аграрного университета им. Н. И. Вавилова, кандидат юридических наук

E-mail: ae109@ya.ru

Марина Михайловна Евдокимова

*Инспектор отделения профилактики пожаров
3 отряда ФПС по Саратовской области*

E-mail: evdokimovam@yandex.ru

**Административная ответственность органов публичной
власти за ненадлежащее исполнение полномочий
в области пожарной безопасности**

Аннотация: в статье рассмотрены актуальные вопросы, связанные с некоторыми аспектами осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов. Исследуются вопросы административной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления за ненадлежащее исполнение полномочий в области пожарной безопасности в целях выработки предложений по совершенствованию российского законодательства. В процессе исследования были применены общенаучные и частнонаучные методы познания: статистический, аналитический, логический, формально-юридический, сравнительно-правовой. Проводится исследование составов административных правонарушений в сфере пожарной безопасности, рассматривается соотношение понятий «нарушение требований пожарной безопасности» и «ненадлежащее исполнение полномочий в области пожарной безопасности». Отмечается недостаточность правового регулирования вопросов установления административной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Основной вывод, сделанный по итогам исследования, заключается в том, что в целях оптимизации надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности необходимо внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, дополнив ст. 20.4 частями десятой и одиннадцатой, которыми будут установлены специальные составы административных правонарушений за неисполнение или ненадлежащее исполнение органами публичной власти полномочий в области пожарной безопасности. Результаты исследования могут быть применены уполномоченными органами законодательной и исполнительной власти в своей практической деятельности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, административная ответственность, требования пожарной безопасности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия, населенный пункт.

Aleksej Sergeevich Evdokimov

Assistant lecture of the Department of Technosphere Security and Transport-Technological Mechanisms, Saratov State Vavilov Agrarian University, Candidate of Judicial Science.

Marina Mikhajlovna Evdokimova

Inspector of Fire Prevention Department of the 3rd Detachment of Federal State Fire Fighting Service in Saratov Region.

Administrative Responsibility of Public Authorities for Improper Exercising Powers in the Sphere of Fire Prevention

Annotation: *the article is devoted to the relevant questions connected to some aspects of federal state fire fighting supervision for preventing fires in localities. The authors research questions of state power authorities' and local authorities' administrative responsibility for improper exercising powers in the sphere of fire prevention. This direction of the research is aimed to work out suggestions toward improvement of Russian law. The research is based on the following general scientific and deferential scientific methods: statistical, analytical, logical, legalistic, and rather-legal ones. The article contains research of component elements of administrative violations in the sphere of fire prevention. The authors depict correlation between the terms of "violation of fire safety rules" and "improper exercising powers in the sphere of fire prevention". They also note lack of legal regulation of the questions of state power authorities' and local authorities' administrative responsibility in this particular sphere. According to the results of the present research the main conclusion is that some changes must be added into Administrative Violations Code Of The Russian Federation. The author suggest to amplify clause 20.4 with part 10th and 11th which call to set special component elements of administrative violations of improper exercising powers or non-exercising them at all in the sphere of fire safety. These suggestions are aimed to optimization of supervising activity in the area of fire prevention. The results of the research may be used by authorized powers of law-enforcement activity in their practice.*

Keywords: *fire safety, administrative responsibility, rules of fire safety, state power authorities, local authorities, terms of reference, locality.*

Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определено, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации признает минимизацию потерь от пожаров важным фактором устойчивого социально-экономического развития страны и одной из составляющих общественной безопасности.

На территории России ежегодно происходит более 100 тысяч пожаров, для борьбы с которыми создана система обеспечения пожарной безопасности. Ее основными элементами являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности.

Процесс обеспечения пожарной безопасности условно можно разделить на два основных направления: объективное и территориальное. Первое из них — обеспечение пожарной безопасности объектов защиты (зданий, сооружений), требования пожарной безопасности в отношении которых в полной мере регламентированы, порядок организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора определен в достаточной степени и вполне понятен, не вызывает вопросов и процедура привлечения к административной ответственности юридических и должностных лиц за нарушение данных требований.

Вторым направлением является обеспечение пожарной безопасности по территориальному признаку. Ежегодно около 70 % от общего количества пожаров происходит на объектах проживания граждан, к сожалению, более

90 % жертв приходится именно на эти пожары. Правовые особенности территориального аспекта реализации мер пожарной безопасности наряду с высоким риском возникновения пожаров в жилом секторе позволяют рассматривать их в качестве самостоятельной правовой категории — пожарная безопасность населенных пунктов¹.

Обеспечение пожарной безопасности населенных пунктов осуществляется посредством механизма реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления² (далее — органы публичной власти).

Организационно проверка соблюдения на объектах защиты требований пожарной безопасности и проверка полноты реализации полномочий органами публичной власти в области пожарной безопасности — это два разных вида проверок, существенно отличающихся друг от друга. Не останавливаясь на специфике осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов³, прокурорского надзора за реализацией полномочий органов публичной власти⁴, рассмотрим особенности привлечения к административной ответственности рассматриваемых субъектов за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных обязательств в области пожарной безопасности.

Ответственность за нарушение требований пожарной безопасности установлена ст. 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Рассматриваемая статья включает в себя следующие составы административных правонарушений: нарушение требований пожарной безопасности, в том числе совершенное в условиях особого противопожарного режима, а также повлекшее возникновение пожара с причинением вреда имуществу, причинением легкого или средней тяжести вреда здоровью человека; а также составы административных правонарушений, связанные с нарушением правил производства пожарно-технической продукции, порядка оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности при проведении аудита пожарной безопасности.

В рассматриваемом нами случае ч. 1 ст. 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности,

¹ См. подробнее: *Евдокимов А. С.* Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // Правовая культура. 2016. № 2. С. 136–142.

² См.: *Сергун П. П., Евдокимов А. С.* Понятие и основные теории местного самоуправления // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика : материалы науч.-метод. семинара. М.; Саратов, 2010. С. 22–27.

³ См.: *Евдокимов А. С.* Правоуправленческая административно-правовая форма осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов как основа развития правовой культуры органов публичной власти // Правовая культура. 2017. № 3. С. 78–84.

⁴ См.: *Его же.* Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Правовая культура. 2010. № 1. С. 92–101; *Его же.* Прокурорский надзор за законностью правовых актов представительных органов местного самоуправления // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2010. № 1. С. 103–107.

в связи с чем возникает вполне очевидное противоречие — полномочия органов публичной власти, на наш взгляд, не являются требованиями пожарной безопасности в прямом смысле этого слова.

Требования пожарной безопасности — специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными документами по пожарной безопасности. Они установлены Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Правилами противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390, иными нормами и правилами.

Анализ перечисленных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что требования пожарной безопасности к территориям населенных пунктов установлены лишь фрагментарно, а имеющиеся — не систематизированы и охватывают, как правило, правоотношения в области противопожарной защиты населенных пунктов, граничащих с лесными массивами.

Статьями 18, 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» установлены полномочия органов публичной власти в области пожарной безопасности, которые определяют круг обязательств этих органов в рассматриваемой сфере.

Вопрос о привлечении к административной ответственности органов публичной власти и их должностных лиц за неисполнение тех или иных обязательных требований¹ и вопрос о привлечении к административной ответственности за ненадлежащее исполнение полномочий не являются тождественными.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержат норм, прямо устанавливающих правомерность привлечения органов публичной власти к административной ответственности за ненадлежащее исполнение полномочий, в основном нормами данных законодательных актов регламентируются порядок отрешения от должности, вынесения предупреждений должностным лицам.

Привлечение к административной ответственности должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также этих органов в качестве юридических лиц за неисполнение возложенных полномочий является предметом споров в научной литературе. На наш взгляд, стоит согласиться с мнением В. П. Уманской о необходимости законодательного разграничения юридической ответственности органов публичной власти за невыполнение ими публичных функций и за правонарушения, совершенные в ходе осуществления хозяйственной деятельности².

¹ Например, за неисполнение требований пожарной безопасности на объектах государственной и муниципальной собственности.

² См.: Уманская В. П. Административная ответственность в сфере государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 42–47.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных полномочий является нарушением законодательства Российской Федерации, которое в сфере пожарной безопасности нередко ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, неприкосновенность их жилья, имущества, а также прямо затрагивает интересы общества и государства. За данные нарушения при отсутствии существенного вреда, по нашему мнению, должна быть установлена специальная административная ответственность.

В качестве еще одного противоречия, возникающего в процессе привлечения органов публичной власти к административной ответственности, можно обозначить специальный статус субъектов правонарушения. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях органы государственной власти и органы местного самоуправления не отнесены к субъектам административной ответственности, Федеральным законом «О пожарной безопасности» к субъектам административной ответственности в области пожарной безопасности отнесены руководители органов публичной власти федерального и муниципального уровней. При этом не предусматривается наступление ответственности для региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления как для юридических лиц.

Специфичность субъектов административной ответственности, вышеописанные особенности объективной стороны рассматриваемых правонарушений, прямое действие при возникновении рассматриваемых правоотношений принципов самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации возложенных на них полномочий, самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения делают вопрос о привлечении к административной ответственности органов публичной власти весьма спорным.

В юридической литературе существуют различные мнения по рассматриваемой проблематике. Так, М. И. Цапко выделяет три подхода к возможности привлечения к административной ответственности органов публичной власти: признание органа публичной власти субъектом административной ответственности; признание органа публичной власти субъектом административной ответственности в качестве юридического лица в цивилистическом понимании этой категории; невозможность привлечения к административной ответственности органов публичной власти. При этом отмечается, что практика привлечения к административной ответственности органов публичной власти и их должностных лиц вполне сложилась¹.

Правоприменительная практика органов федерального государственного пожарного надзора показывает, что за неисполнение полномочий в области пожарной безопасности по ч. 1 ст. 20.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях активно привлекаются, к примеру, органы местного самоуправления как юридические лица. При обжаловании решений органов пожарного надзора судебными органами по данному поводу нередко высказываются диаметрально противоположные мнения: в одних случаях

¹ См.: Цапко М. И. К вопросу об административной ответственности органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 13–16.

привлечение органов публичной власти к административной ответственности признается правомочным, т. к. на них законодательно возложена обязанность по их исполнению, в других — напротив, решения надзорных органов отменяются ввиду того, что органы публичной власти не отнесены законодательством к субъектам административно-правовой ответственности.

Считаем справедливой позицию М. И. Цапко и в целях устранения вышеобозначенных нормативных противоречий, а также законодательного разграничения юридической ответственности органов публичной власти за невыполнение ими публичных функций и за «хозяйственные» правонарушения предлагаем внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, дополнив ст. 20.4 частями десятой и одиннадцатой, которыми будут установлены специальные составы административных правонарушений за неисполнение или ненадлежащее исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления полномочий в области пожарной безопасности. Кроме того, необходимо дополнить ст. 38 Федерального закона «О пожарной безопасности», указав в качестве субъектов административной ответственности руководителей региональных органов власти, а также органов публичной власти, как юридических лиц.

В пользу вывода о необходимости введения специальных составов административных правонарушений говорит и необходимость установления принципиально иной санкции, которая должна отличаться от санкции за нарушение требований пожарной безопасности. Во-первых, к органам публичной власти в случаях неисполнения последними полномочий в области пожарной безопасности вряд ли возможно применение административного наказания в виде приостановления деятельности. Во-вторых, на наш взгляд, санкция за неисполнение полномочий в области пожарной безопасности должна быть максимально вариативна и динамична, исходя из особенностей объективной стороны правонарушения, специфики субъектов, характера, последствий правонарушения, имущественного положения органов публичной власти.

Пристатейный библиографический список

1. Евдокимов, А. С. Актуальные проблемы прокурорского надзора в системе местного самоуправления // Правовая культура. — 2010. — № 1. — С. 92–101.

2. Евдокимов, А. С. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // Правовая культура. — 2016. — № 2. — С. 136–142.

3. Евдокимов, А. С. Правоуправленческая административно-правовая форма осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов как основа развития правовой культуры органов публичной власти // Правовая культура. — 2017. — № 3. — С. 78–84.

4. Евдокимов, А. С. Прокурорский надзор за законностью правовых актов представительных органов местного самоуправления // Вестник Поволжской академии государственной службы. — 2010. — № 1. — С. 103–107.

5. Сергун, П. П. Понятие и основные теории местного самоуправления / П. П. Сергун, А. С. Евдокимов // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика : материалы науч.-метод. семинара. — М. ; Саратов : Милика, 2010. — С. 22–27.

References

1. Evdokimov, A. S. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora v sisteme mestnogo samoupravleniya [Actual problems in prosecutor supervision in the system of local autonomy] // Pravovaya kul'tura. — 2010. — № 1. — P. 92–101.

2. Evdokimov, A. S. Organizacionno-pravovye osnovy obespecheniya pozharnoj bezopasnosti naselennyh punktov [Organizational and legal grounds of providing fire safety in localities] // Pravovaya kul'tura. — 2016. — № 2. — P. 136–142.

3. Evdokimov, A. S. Pravoupravlencheskaya administrativno-pravovaya forma osushchestvleniya federal'nogo gosudarstvennogo pozharnogo nadzora za obespecheniem pozharnoj bezopasnosti naselennyh punktov kak osnova razvitiya pravovoj kul'tury organov publichnoj vlasti [Law-enforcement administrative legal form of federal state fire inspection in the sphere of fire prevention in localities as a base of legal culture development among public authority] // Pravovaya kul'tura. — 2017. — № 3. — P. 78–84.

4. Evdokimov, A. S. Prokurorskij nadzor za zakonnost'yu pravovyh aktov predstavitel'nyh organov mestnogo samoupravleniya [Procedural supervision of legality of legal acts authorized powers of local autonomies] // Vestnik Povolzhskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby. — 2010. — № 1. — P. 103–107.

5. Sergun, P. P. Ponyatie i osnovnye teorii mestnogo samoupravleniya [Main theories of concept of local self-government] / P. P. Sergun, A. S. Evdokimov // Aktual'nye problemy prepodavaniya sovremennogo administrativnogo prava: teoriya, praktika, metodika : materialy nauch.-metod. seminara. — М. ; Saratov : Milika, 2010. — P. 22–27.