

ОБЩАЯ ЛОГИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Разъясняется неправомерность практики "прямого" применения технических норм пожарной безопасности (ПБ) при контрольных мероприятиях, проводимых ГПН. Приведена общая логическая модель административного правонарушения в области ПБ и раскрыта информационная структура понятий "виновность" и "противоправность" деяния юридического лица при нарушении им норм ПБ.

Ключевые слова: пожарная безопасность, административное правонарушение, противоправность деяния, непротиворечивая норма, требования, угроза правам третьих лиц, техническое регулирование.

P.M. Evgrafov

COMMON LOGICAL MODEL OF ADMINISTRATIVE VIOLATION OF THE LEGAL PERSONS IN THE FIELD OF FIRE SAFETY

Abstract. The illegality of practice of "direct" application for engineering norms of fire safety (FS) at control measures spent by State fire supervision is articulated. The common logic model of administrative violation in area FS is reduced. The information structures of concepts "culpability" and "illegality" of particular act of the legal person at violation by it of FS norms are uncovered.

Key words: fire safety, administrative violation, illegality of particular act, consistent norm, requirement, threat to the rights of the third persons, engineering regulating.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 26 июля 2010 г.

1. Введение

Как известно, Кодекс РФ об административных правонарушениях (КОАП) [1] выделяет три вида субъектов правонарушения: физическое, должностное и юридическое лицо. Самыми тяжёлыми по возможным последствиям являются *административные правонарушения (АП), совершённые юридическими лицами (ЮЛ)*.

К сожалению, имеется негативная практика неправильного применения не только специфических положений существующих норм в области *пожарной безопасности (ПБ)*, но и норм, носящих общий характер для всего административного законодательства. Хотя до тех пор, пока соответствующее подразделение ГПН возбуждает административные дела по юридическим лицам, не имеющим возможностей оказывать существенные воздействия на суды, дела эти проходят внешне, как правило, почти без проблем. В иных случаях, при на-

личии серьёзных конфликтов интересов, нередко рассмотрения судами административных дел не в пользу ГПН.

Самыми сложными из административных дел являются дела по арендованным объектам, где возникает дополнительная проблема – кому адресовать обнаруженное *нарушение требований пожарной безопасности* (НТПБ) – арендатору или арендодателю. Эта проблема обсуждалась ранее в работе [2], многие вопросы административной практики при аренде нуждаются в дальнейшей проработке. Проблема разграничения обязанностей и ответственности имеется также на объектах, занимаемых несколькими *равноправными* субъектами права (данная проблема тоже обозначалась в упомянутой работе [2]). В предлагаемой публикации для лучшего структурирования проблемы рассматривается ситуация лишь с одним субъектом правонарушения, единолично отвечающим за свой *объект защиты*.

С появлением *технического регламента о требованиях пожарной безопасности* (ТР) [3] создалась *новая правовая ситуация*, инициирующая *дополнительный интерес* к рассматриваемой в статье теме. Речь идёт о введении в текст ТР далеко не бесспорной стратегии определения пожарных рисков, позволяющей, по мнению разработчиков, уйти от практики "прямого" применения требований ПБ.

Необходимо отметить также *уникальность нормативно-правового поля ПБ*, в сравнении с иными областями нормативно-правового регулирования. Эта уникальность представляется значительной и не нашедшей до сей поры должного освещения. Не претендуя на всеохватный подход, в данной статье одной из поставленных целей является *анализ некоторых аспектов специфики пожарной проблематики* в свете административно-правовой деятельности ГПН. Другой актуальной задачей, вытекающей из специфичности такого объекта исследований, как пожарная безопасность, является *разработка нетрадиционных подходов к правовому регулированию* в этой области.

Всё, выше перечисленное, делает тематику предлагаемой статьи актуальной.

2. Общая модель административного правонарушения юридического лица

До сего времени практика дел об административном правонарушении, проводимых ГПН, заключалась в *фиксации нарушения требований ПБ* в протоколе об административном правонарушении с дальнейшим принятием решения по конкретному протоколу. Подавляющее большинство сотрудников ГПН не сомневалось и не сомневается в том, что *факт обнаружения нарушений требований ПБ* эквивалентен *факту обнаружения административного правонарушения*. Однако, это совсем не так. Подобный подход противоречит действующему законодательству.

Согласно определению *административного правонарушения* (АП), данному в ч. 1 ст. 2.1 КОАП, "*административным правонарушением признаётся противоправное, виновное действие (бездействие)*" лица, за которое админист-

ративным законодательством *предусмотрена административная ответственность*. В ст. 26.2 КОАП разъясняются доказательства по делу об АП и указывается на недопустимость доказательств, полученных с нарушением закона. Таким образом, *решение о совершении АП (РСАП)* есть результат одновременного наличия следующих условий: *доказанности противоправности деяния (ДПД), доказанности виновности лица (ДВЛ) и соблюдения закона при сборе доказательств (СЗСД)*. Это можно записать в виде логической формулы

$$\text{РСАП} = \text{ДПД} \cdot \text{ДВЛ} \cdot \text{СЗСД} \quad (1)$$

Процедура соблюдения закона в основном указана в КОАП, но при этом надо иметь в виду, что под соблюдением закона в административном процессе понимают соблюдение не только административного закона, но и *любого* иного закона РФ, например, конституционного. Процедура эта достаточно объёмна, несоблюдение её даёт многочисленные примеры отказных решений судов. Виновниками несоблюдения процедуры частью являются представители ГПН, частью – грамотные юридические лица, которые, пользуясь несовершенством законодательства, идут на специальные ухищрения, разрушающие законность цепочки доказательств.

Бывает, и судьи трактуют законодательство в "нужную" для них сторону. Но всё же, *процедура административного процесса*, по большей части, достаточно структурирована, о различных нюансах процесса сотрудники ГПН имеют хорошее представление. Трудности, связанные с процессом, носят преимущественно рабочий характер, а не понятийный

2.1 Доказанность виновности лица

Требование доказывания виновности лица в совершении АП является обязательным для любого вида субъекта правонарушения. Надо сказать, что анализ многочисленных административных дел в области ПБ позволяет автору сделать вывод о клинической картине практически полного (за редким исключением) отсутствия доказывания вины в практике ГПН. Традиционно, за годы советской власти и годы существования современной Российской Федерации, характерной чертой правоохранительных органов стал так называемый "обвинительный уклон". В административной практике ГПН такой уклон проявляется в безусловной убеждённости сотрудников ГПН, что *всякое* НТПБ подлежит наказанию.

Однако, это неверно, так как здесь не учитывается хотя бы то, что только *виновное* деяние может быть административным правонарушением. То есть, для наказания лица недостаточно выявления факта нарушения им *требований ПБ (ТПБ)* – необходимо доказать при этом дополнительно, что данное лицо *виновно* в данном нарушении. Следует понимать, что выявление факта совершения конкретным лицом противоправного действия (бездействия) не означает автоматического доказывания его вины, *поскольку факт совершения противоправного деяния и виновность лица* в совершении этого деяния – абсолютно разные юридические понятия.

Доказывание вины для различных видов субъектов правонарушений имеет свои особенности. К сожалению, даже на теоретическом уровне данный вопрос представляется далеко не проработанным [4, 5]. Всё же, вопрос виновности юридических лиц, в сравнении с физическими и должностными лицами, представляется относительно несложным с понятийной стороны.

Согласно ч. 2 ст. 2.1 КОАП "Административное правонарушение", *"юридическое лицо признаётся виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению"*. Содержание данной статьи КОАП является фактически формулой вины ЮЛ.

Невыполнение юридическими лицами закона является следствием либо незнания закона, либо нежелания его соблюдать или отсутствия возможности проводить мероприятия по соблюдению закона.

Как видно из формулы вины, незнание закона не учитывается при определении виновности ЮЛ. В самом деле, ЮЛ действует исключительно на свой страх и риск и обязано осуществлять свою деятельность с соблюдением закона.

Если ЮЛ не может соблюдать закон, оно обязано приостановить или прекратить свою деятельность.

Тем не менее, из формулы вины следует, что всё же возможны условия, когда ЮЛ может быть признано невиновным. Закон не даёт перечня таких условий. Анализ реальных административных дел, может быть, и не исчерпывающий возможных вариантов, даёт следующую картину.

Последствия незнания юридическим лицом закона могли быть устранены им, если перед началом своей деятельности ЮЛ инициировало бы проверку соблюдения норм и правил (аудит) в своей организации уполномоченной на то организацией (государственной или коммерческой). Во время такой проверки при обнаружении НТПБ нельзя выносить решение о совершении юридическим лицом административного правонарушения, поскольку проведение такой проверки является первичной мерой по соблюдению закона, инициатором которой является ЮЛ. Однако, такие неправомерные решения иногда выносятся на практике. Поэтому, одним из признаков невиновности юридического лица является *инициация проверки им перед началом его деятельности* (ИПНД).

Наличие документа о соответствии объекта требованиям норм (НДСОТН) является другим признаком невиновности юридического лица в НТПБ, если данное НТПБ имело место на момент составления документа о соответствии. Мы не конкретизируем, какой конкретно формы должен быть документ соответствия, поскольку анализ конкретных дел говорит о наличии вариантов. Важно, чтобы он не просто декларировал соответствие объекта требованиям норм, а фактически удостоверял это соответствие правомочной на то организацией (ГПН и/или аудиторской фирмой). При наличии такого документа о соответствии вина за обнаруженное НТПБ лежит на организации, осуществлявшей проверку.

Ссылка юридического лица на ограниченность или отсутствие средств на устранение НТПБ принимается во внимание только для *бюджетных организаций*, сделавших запрос на выделение соответствующих средств и получивших отказ от вышестоящих организаций или от органов, выделяющих бюджетные средства. Такая "льгота" для бюджетных организаций объясняется тем, что бюджетная организация имеет право расходовать средства только с предназначенной для этого статьи бюджетных расходов. Это – закон, который бюджетная организация обязана соблюдать. Другой закон требует все организации соблюдать ТПБ. Возникает противоречие норм равной юридической силы, которое в силу презумпции невиновности толкуется в пользу бюджетного ЮЛ. Поэтому, *отсутствие средств бюджетных организаций* (ОСБО) на реализацию требований ПНПБ является следующим достаточным условием невиновности ЮЛ.

Иногда устранение НТПБ связано для юридического лица с не принадлежащей ему чужой собственностью. Собственность в РФ неприкосновенна и защищается законом, в том числе – конституционным. Поэтому *отсутствие разрешения на устранение нарушений на чужом имуществе* (ОРУНЧИ) при наличии запроса юридического лица на это устранение также является признаком отсутствия вины ЮЛ.

Доказанность виновности лица (ДВЛ) выражается через отрицание *отсутствия вины* (ОВ) лица, а именно:

$$\text{ДВЛ} = \text{НЕ}(\text{ОВ})$$

или, учитывая условия, слагающие ОВ

$$\text{ДВЛ} = \text{НЕ}(\text{ИПНД} + \text{НДСОТН} + \text{ОСБО} + \text{ОРУНЧИ}). \quad (2)$$

2.2 Доказанность противоправности деяния

Анализ *доказанности противоправности деяния* (ДПД), вроде бы, не вызывает затруднений, так как из самого понятия ясно, что деяние является противоправным, если оно *противоречит* какой-либо действующей *общеобязательной норме*. Следует отметить, что максимальные трудности при поиске нарушенных норм в практике административных дел проявлялись всегда при применении так называемых норм *бланкетной* диспозиции (например, ст. 20.4 КОАП "Нарушение норм ППБ"), где для квалификации правонарушения необходимо дополнительно квалифицировать деяние по некоей *технической норме* ПБ. При диспозициях, имеющих *простую* форму (например, широко применяемой ч. 1 ст. 19.5 КОАП "Невыполнение в установленный срок законного предписания ..."), поиск нарушенных технических норм не нужен.

До появления ТР практика доказывания противоправности деяния сводилась в подавляющем большинстве случаев лишь к выявлению нарушенной нормы ПБ, нарушенных ТПБ. С учётом смысла трактовки понятия пожара как явления, приводящего к материальным и людским потерям, не ставилось под сомнение, что *любое* нарушение правил ПБ либо повышает возможность возникновения пожара, либо повышает вероятность потерь от пожара. Следовательно, являлось как бы само по себе разумеющимся, что *любое* нарушение

правил ПБ снижает защищённость общества от пожара и представляет собой противоправное деяние.

Но зададимся вопросами, которые могут зародить сомнение в справедливости данной логики определения противоправности деяния и которые многим, особенно до появления ТР, представлялись нелепыми и излишними.

Каждое ли *нарушение норм ПБ* является *противоправным деянием*? Голосами, трепещущими от негодования и нетерпимости к правонарушениям, одни отвечают – конечно, да! Казалось бы, действительно, противоправность деяния связывают в юридической литературе с нарушением хотя бы одной *нормы права* либо, как говорят в ряде случаев, – *закона*. Другие, чувствуя в вопросе подвох, начинают ухмыляться и перемигиваться, намекая на *различные* житейские обстоятельства, от которых зависит ответ на поставленный вопрос.

Затем следует другой вопрос: "являются ли противоправными такие деяния, как самоубийство или поджог своей собственности"? Ответ очевиден – нет!

И ещё один вопрос: "следует ли наказать ЮЛ за несоблюдение некоей нормы ПБ, если эта норма противоречит какой-либо иной действующей норме или сама эта норма содержит в себе внутреннее противоречие, делающее сомнительным или вовсе бессмысленным её применение"? Здесь, как правило, наступает растерянность.

Окончательно вводит в ступор просьба прокомментировать с правовых позиций существовавший ранее порядок проведения процедуры разработки и согласования "*специальных технических условий*" на проектирование и строительство, в ходе которого доказывалось, что имеющиеся на объекте НТПБ не угрожают жизни и здоровью находящихся в их организации людей. В результате имеющиеся нарушения требований ПБ не наказывались, а сами нарушенные требования ПБ признавались *избыточными* и не подлежащими исполнению.

Начиная анализировать проблему, отметим прежде всего, что наиболее полным понятием, характеризующим деяние с юридических позиций, является *состав правонарушения*. Одним из обязательных признаков состава правонарушения является *вина* лица в совершении правонарушения. Непременным признаком состава правонарушения является также *состоявшийся или возможный вред (ущерб)*, наносимый деянием объекту правонарушения. Поскольку понятие *административного правонарушения* характеризуется полно как понятием *состав правонарушения*, так и определением административного правонарушения (ч.1 ст. 2.1 КОАП), в котором понятие вины выступает отдельной характеристикой правонарушения, постольку справедливым является вывод, что неотъемлемой характеристикой *противоправности деяния* является *состоявшийся или возможный ущерб* от этого деяния объекту правонарушения.

Сделанные нами выводы, а также анализ вышеприведённых вопросов и ситуаций позволяет заключить, что *противоправным следует признавать только такое деяние, которое:*

- *нарушает непротиворечивую норму, обязательную для исполнения;*
- *создаёт угрозу нарушения прав третьих лиц либо непосредственно нарушает их.*

В отношении непротиворечивости нормы следует иметь в виду, что противоречия для правоприменителя бывают разрешимыми (с помощью применения к противоречащим нормам правила определения нормы с высшей юридической силой) и неразрешимыми (для норм равной юридической силы). "Неразрешимые" противоречия (в том числе внутренние) могут также если и не разрешаться, то, по крайней мере – оцениваться с помощью соответствующего анализа. Если оценка такой нормы говорит о наличии в ней "неразрешимых противоречий", то согласно принципу презумпции невиновности, налицо *неустранимые сомнения*, которые трактуются в пользу лица, совершившего НТПБ. Выше под непротиворечивой нормой понимают, в том числе, норму с разрешимыми противоречиями в пользу этой нормы.

Под *третьими лицами* понимается как определённый круг лиц (конкретные граждане, должностные, юридические лица, интересы которых затронуты деянием), так и неопределённый круг лиц, включая государство и общество.

Подавляющее большинство норм административного права относится к так называемым нормам с *формальным составом правонарушения*, характеризующимся отсутствием *материальных последствий*, вызванных соответствующим деянием, на момент его обнаружения. Уголовное право, наоборот, характеризуется преимущественно *материальными составами* правонарушений. Нормы административного права в области ПБ также (за исключением ч. 3 ст. 20.4 КОАП) имеют формальные составы правонарушений. Поэтому в отношении НТПБ в рамках административного законодательства, как правило, имеет смысл говорить не о прямом состоявшемся ущербе правам третьих лиц, а об *угрозе правам третьих лиц*.

В отличие от многих других областей административного права, *все нормы ПБ содержат в себе внутреннее противоречие интересов природного характера*. С одной стороны, они стоят на охране прав третьих лиц. С другой стороны, будучи все так или иначе материально затратными – применение норм ПБ ограничивает гарантируемые Конституцией права и свободы по распоряжению лиц своим имуществом. Такая особенность НТПБ придаёт дополнительную специфику доказывания их противоправности, объективно требующую учёта и регуляции этих противоречий.

Нельзя в области ПБ пользоваться аналогией с нарушением правила дорожного движения (ПДД), выразившегося, например, в пересечении сплошной линии разметки на абсолютно пустынном участке пути, то есть без непосредственной угрозы третьим лицам. В рассматриваемом случае данное требование ПДД не содержит в себе *внутреннего конфликта интересов*. Оно не является материально затратным, а совершённое деяние говорит о склонности к общей противоправности поведения личности, что может проявиться и в иных случаях, с реальной угрозой правам третьих лиц. Именно поэтому в целях профилактики подобных нарушений данное деяние признаётся противоправным и подлежащим административному наказанию.

Практика ГПН в советские времена по отношению к принципам определения противоправности была оправдана, поскольку она основывалась на конституционно поддерживаемом *единстве интересов общества, государства и*

личности. Конфликта интересов не было. По-крайней мере, правовой основы для такого конфликта не было. Исходя из этой "аксиомы", должностным лицам ГПН при рассмотрении АП в области ПБ не требовалось специально доказывать угрозу третьим лицам, тем более – численно.

В отношении бытовавшего ранее порядка разработки и согласования "специальных технических условий" на проектирование и строительство, в ходе этих мероприятий фактически доказывалось, что допущенные НТПБ не являлись противоправными деяниями и административными правонарушениями, подлежащими наказанию, поскольку они не создавали угрозы правам третьих лиц. Доказательство строилось на основе нормативных численных методик [6] или [7] и сводилось к выводу, что находящиеся в организации люди при пожаре смогут без устранения допущенных НТПБ покинуть организацию без вреда для своей жизни, здоровья и собственности.

Отметим, что рассмотрение противоправности НТПБ с учётом численных методик [6, 7] было довольно редким исключением из практики ГПН, причём официальными инициаторами таких расчётов были юридические лица, а не ГПН. Но разрешение на эту процедуру давал ГПН. Хотя, иногда потребность такая непосредственно для ГПН объективно возникала [5].

Представляется безусловно оправданным распространение подобной практики не формального, а системного определения правомерности поведения в области ПБ (конечно, с определёнными корректировками) на административно-правовую деятельность ГПН. Обратим внимание на то, что ТР, одной из задач которого является снятие избыточных требований ПБ в целях создания наилучших условий для развития предпринимательства, вводит в *общеобязательное использование* принципы исчисления угрозы правам третьих лиц при определении "соответствия объекта защиты требованиям ПБ".

Итак, логическая структура доказанности противоправности деяния в области ПБ с позиций административного законодательства выглядит следующим образом:

$$\text{ДПД} = \text{НННОН} \cdot \text{НУПТЛ},$$

где НННОН – наличие нарушения непротиворечивой общеобязательной нормы;

НУПТЛ – наличие угрозы правам третьих лиц.

Учитывая, что минимальный размер общеобязательных требований находится в отдельном *требовании ПБ*, из совокупности которых состоит общеобязательная норма ПБ, учитывая также, что противоправность деяния в ст. 20.4 КОАП выражается опять же в нарушении *требований ПБ*, от нарушения непротиворечивой нормы в области ПБ следует перейти к нарушению непротиворечивого требования ПБ (ННТПБ). Тогда:

$$\text{ДПД} = \text{ННТПБ} \cdot \text{НУПТЛ}. \quad (3)$$

Выражения (1), (2), (3) в своей совокупности представляют собой *общую модель* административного правонарушения в области ПБ, совершённого юридическим лицом.

3. Заключение

Было показано, что практика так называемого "прямого" применения норм и требований ПБ никогда не имела и не имеет полностью оправданного юридического основания. Во-первых, непосредственно *нарушение требований ПБ* административно не наказуемо. Оно становится наказуемым не прямо, а через нормы административного права, через оценку *виновности* деяния и его *противоправности*. Практика "прямого" применения настолько въелась в сознание должностных лиц ГПН, что иной подход (например, предлагаемый ТР) отвергается почти что на физиологическом уровне. Конечно, ТР даёт много оснований для критических замечаний в свой адрес. Но важно, чтобы вместе с водой не был выплеснут и ребёнок. Нужна большая исследовательская и разъяснительная работа относительно появляющихся новаций.

В статье приведена *общая модель совершения административного правонарушения юридическим лицом*. В модели структурировано понятие *виновности ЮЛ в области ПБ* и *противоправность деяния* определяется через *нарушение непротиворечивых требований ПБ* и *наличие угрозы правам третьих лиц*. Представленная общая модель отражает появившиеся новации "Технического регламента о требованиях ПБ" в части оценивания угрозы правам третьих лиц.

Следует ли, что каждый раз при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области ПБ должно определять *виновность* и *противоправность* деяния?

В отношении виновности ответ однозначен и диктуется обязательными требованиями КОАП, в которых обстоятельством, подлежащим доказыванию в обязательном порядке, является виновность лица.

В отношении определения противоправности такого прямо сформулированного требования нет. Однако доказательство наличия административного правонарушения подразумевает такую необходимость, и мы это в статье показали.

Необходимым признаком состава административного правонарушения, квалифицируемого по ст. 20.4 КОАП, является наличие *нарушений требований ПБ*. С учётом новаций законодательства о техническом регулировании считаем, что *требования ПБ*, характеристиками которых является *несомненная угроза от их несоблюдения* и *безусловная обязательность исполнения* во всех случаях, не требуют оценки наличия угрозы правам третьих лиц должностными лицами территориальных отделов ГПН. Предполагается, что положения ПБ, претендующие на *общеобязательность*, то есть на то, чтобы стать *требованиями ПБ*, должны пройти соответствующий *предварительный* экспертный анализ относительно угрозы правам третьих лиц. Такие требования при идеальном построении нормативного поля ПБ (идеальном в нашем понимании, отличном от логики ТР), должны быть включены в ТР. Другие положения *необязательных норм ПБ* (например, сводов правил) могут стать *обязательными требованиями ПБ*, но в зависимости от конкретных условий на объекте. В таких случаях как раз и нужна оценка наличия угрозы правам третьих лиц, проводимая террито-

риальными отделами ГПН. Если недопустимая угроза будет обнаружена, то после соответствующего заключения имеющиеся *нарушения норм ПБ* станут *нарушениями требований ПБ*, подлежащими устранению. Но здесь не всё просто и проблема нуждается в дальнейшей проработке и обсуждении.

В последующих публикациях автор предполагает привести подробное структурирование понятия "противоправность деяния в области ПБ" с учётом содержания ТР и иных требований законодательства.

Литература

1. **Кодекс** Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Проспект. 2009. 352 с.
2. **Евграфов П.М.** Правовые вопросы государственного пожарного надзора в арендных отношениях // Пожаровзрывобезопасность. 20 г. № 2. С. 21-28.
3. **Федеральный закон** "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ.
4. **Евграфов П.М.** Правовые аспекты принятия решений Государственным пожарным надзором: Монография. М.: Академия ГПС МЧС России, 2008. 345 с.
5. **Евграфов П.М.** О некоторых причинах низкой эффективности административного приостановления деятельности организаций // Пожаровзрывобезопасность. 2009. № 3. С. 15-20.
6. **ГОСТ 12.1.004-91 ССБТ.** Пожарная безопасность. Общие требования.
7. **ГОСТ Р 12.3.047-98.** Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля.