

Иншакова Е. А.

К вопросу об особенностях разделения административной ответственности при нарушениях требований пожарной безопасности

*Inshakova E. A. On the Issue of the Specifics of the Division of Administrative
Responsibility in Case of Violation of Fire Safety Requirements*

В статье проанализированы актуальные проблемы при разделении административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в случае наличия нескольких субъектов административного правонарушения, если все действия по соблюдению правил пожарной безопасности возложены на иные лица с учетом гражданско-правовых договоров. Автором установлено, что в настоящее время сложилась правоприменительная практика, исходя из которой, независимо от возложения собственником имущества обязанности по исполнению правил в сфере соблюдения пожарной безопасности на прочих субъектов гражданских правоотношений, меры административной ответственности могут быть применены в отношении собственника имущества. Новизна исследования состоит в том, что впервые сформулирована позиция о полной передаче обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности от собственника имущества к иным лицам. При этом собственник руководствуется своим первоочередным правом на распоряжение имуществом по его усмотрению.

Ключевые слова: административная ответственность, правила пожарной безопасности, бремя содержания имущества, свобода договора, вина юридического лица.

The author analyzes the current problems in the division of administrative responsibility for violation of fire safety rules in the case of several subjects of an administrative offense, provided that all actions to comply with fire safety rules were assigned to other persons in the performance of civil contracts. The problem lies in the fact that currently there is a law enforcement practice, based on which, regardless of the imposition by the owner of the property of the obligation to comply with the rules in the field of fire safety on other subjects of civil legal relations, administrative responsibility can still be applied to the owner of the property. The novelty of the study is that the paper for the first time formulated a position on the full transfer of the obligation to comply with fire safety requirements from the owner of the property to other persons, guided by the primary right of the owner to dispose of the property at his discretion.

Keywords: administrative responsibility, fire safety rules, the burden of maintaining property, freedom of contract, the fault of a legal entity.

Введение

Вопрос об определении субъектов административного правонарушения и, как следствие, о разделении административной ответственности при несоблюдении правил пожарной безопасности всегда имел первостепенное значение, особенно

Иншакова Елена Александровна — аспирант кафедры административного права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

© Иншакова Е. А., 2021

в сфере имущественных отношений. С одной стороны, гражданское законодательство закрепляет принцип равенства, неприкосновенности собственности, свободы договора, с другой — государство воздействует на участников общественных отношений в сфере управления, через меры государственного воздействия на должное или возможное поведение участников административных правоотношений.

В этой связи актуальной становится проблема в аспекте права собственника на распоряжение имуществом и распределение бремени содержания имущества, в том числе и в отношении обязанностей по соблюдению норм пожарной безопасности и властных предписаний государства, которые при выявлении административного правонарушения относят к субъектам правонарушения собственника имущества. Прежде всего целью настоящего исследования является изучение вопроса о возможности неприменения административной ответственности в отношении субъектов правоотношений, которые возложили все права и обязанности по соблюдению норм пожарной безопасности на третьи лица и не должны привлекаться к административной ответственности, исходя из принципа свободы договора и отсутствия вины. В процессе исследования нами применены такие методы, как анализ нормативно-правовых актов, анализ правоприменительной практики, сравнение, обобщение, моделирование.

Основные теоретические и практические положения

Согласно ст. 1 Федерального закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. (далее — Закон № 69-ФЗ) «...пожарная безопасность — состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров;...» [1].

И организации, и физические лица и/или индивидуальные предприниматели должны соблюдать правила пожарной безопасности. Законодательство возлагает на данных субъектов правоотношений широкий перечень обязанностей по исполнению требований. Среди них выделяют следующие: выполнять распоряжения органов пожарного надзора, в том числе предоставлять им информацию, документацию о состоянии пожарной безопасности, а также обеспечивать доступ на объекты, территории и т. п., разрабатывать и применять меры пожарной безопасности.

За несоблюдение требований пожарной безопасности в соответствии со ст. 38 Закона № 69-ФЗ установлена в том числе и административная ответственность, которую несут «...собственники имущества; руководители федеральных органов исполнительной власти; руководители органов местного самоуправления; лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций; лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностные лица в пределах их компетенции....». Согласно п. 5. ст. 6 Федерального закона № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г. (далее — Закон № 123-ФЗ) «...собственник объекта защиты или лицо, владеющее объектом защиты на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо ином законном основании, предусмотренном федеральным законом или договором, должны в рамках реализации мер пожарной безопасности в соответствии со статьей 64 настоящего Федерального закона разработать и представить в уведомительном порядке декларацию пожарной безопасности...» [2].

Итак, законодательство в области пожарной безопасности допускает передачу обязанностей и возложение ответственности на иных лиц, которые на основании закона имеют право владеть имуществом. В свою очередь, ст. 209, 210 Граждан-

ского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) не содержат запрета на возложение собственником имущества его содержания на других лиц, исходя из права собственника имущества (далее — титульный владелец) самостоятельно определять пределы распоряжения имуществом. Более того, принцип свободы договора, изложенный в ст. 421 ГК РФ, позволяет сторонам договорных отношений самостоятельно определять условия договора, исходя из их усмотрения. Это означает, что титульный владелец, руководствуясь собственным волеизъявлением, но, безусловно, при наличии встречного желания другой стороны, вправе поручить нести бремя содержания имуществом иному лицу.

Однако в настоящее время в правоприменительной практике используется правовая конструкция, из позиции которой следует, что ответственность за несоблюдение требований пожарной безопасности не перекладывается договором на другое лицо и участники гражданско-правовых отношений не могут разделять или полностью перекладывать на другую сторону свои публичные обязанности по исполнению правил пожарной безопасности [3]. Суды придерживаются правового подхода, заключающегося в том, что собственник может быть привлечен к административной ответственности, несмотря на передачу имущества другому лицу, так как законодательство устанавливает обязанность собственника по содержанию имущества, и факт передачи имущества не освобождает его от административной ответственности за нарушение норм пожарной безопасности [4].

Таким образом, прослеживается некое противоречие: с одной стороны презюмируется свобода договора, право собственника имущества определять судьбу содержания имущества, с другой — административная ответственность за несоблюдение требований пожарной безопасности возложена на множественность лиц, относительно которых не установлена четкая последовательность при определении субъекта правонарушения, и, соответственно, административное наказание может быть применено в отношении того субъекта правонарушения, который ранее, до совершения административного правонарушения, возложил обязанности по соблюдению требований пожарной на иное лицо.

Результаты исследования и их оценка

Несомненно, и граждане, и юридические лица обязаны соблюдать, нести ответственность за невыполнение установленных требований пожарной безопасности. Но, исходя из буквального трактования законодательства, можно сделать вывод о том, что и административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, и обязанность по соблюдению правил пожарной безопасности могут быть возложены также на иных лиц, минуя непосредственно собственника имущества.

Становится очевидным, что собственник имущества может возложить на основании любого гражданско-правового договора все меры по соблюдению правил пожарной безопасности на другую сторону по договору. При этом законодательство не ограничивает титульного владельца в его праве заключить любой договор: им может быть договор аренды, договор возмездного оказания услуг, агентский договор, договор доверительного управления, иной договор, предусмотренный либо не предусмотренный законом или иными правовыми актами, согласно принципу свободы договора, установленному гражданским законодательством.

Необходимым признаком административного правонарушения, согласно ст. 2.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях, является вина. В частности, А. М. Хужин пишет: «...Вина происходит не из сложения “психологических” воле физических лиц в составе юридического лица и трансформи-

руется в новое самостоятельное качество, выраженное действиями самого юридического лица. Это вина организации, выраженная в неприятии всех возможных мер по соблюдению нормативно-правовых и иных предписаний, требующих проявлять соответствующую внимательность и осмотрительность при исполнении обязанностей...» [5].

Возникает разумный вопрос. Если собственник возложил обязанность по содержанию имущества на сторону по договору, предпринял все меры по соблюдению требований в сфере пожарной безопасности, почему же он все-таки привлекается к административной ответственности как субъект правонарушения? Конституционный Суд РФ внес свою лепту в понимание данного противоречия, приняв решение, основной смысл которого состоит в том, что организация должна предпринять все меры для соблюдения установленных требований. В противном случае, при отсутствии умысла, она несет ответственность в форме неосторожности [6]. Представляется возможным трактовать это решение от противного, в пользу титульного собственника. В таком случае собственник имущества не имеет умышленного намерения относительно нарушения требований пожарной безопасности, как не было установлено и обязанности соблюдать требования пожарной безопасности. Поскольку собственник имущества передал все обязанности по содержанию имущества, согласно гражданско-правовому договору, иному субъекту права, соответственно, и предпринять все зависящие меры по соблюдению правил пожарной безопасности собственник имущества не мог с учетом того, что не имел изначально такой возможности, реализуя свое право по возложению бремени содержания имущества на иное лицо.

Поэтому спорным можно признать мнение о том, что публично-правовую ответственность за невыполнение противопожарных мероприятий нельзя перекладывать на другую сторону путем внесения соответствующих условий в гражданско-правовой договор.

Заключение

Противоречиями между нормами ГК РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях обусловлена актуальная проблема возложения административной ответственности на собственников имущества при отсутствии достаточных для этого оснований. В настоящее время в судебной практике реализуется следующий подход. Административное наказание к собственнику имущества применяется даже в том случае, если собственник имущества предпринял все разумные меры и показал добросовестное поведение, что выражено в полном контроле за соблюдением обязанностей по исполнению мер пожарной защиты, возложенных на другое лицо по договору в соответствии с нормами гражданского законодательства. Это отражают коллизии применения публично-правовых норм и гражданско-правовых норм.

Более того, сегодня количество титульных владельцев, не желающих самостоятельно управлять принадлежащим им недвижимым имуществом, растет в геометрической прогрессии. Как следствие, увеличивается количество заключенных гражданско-правовых договоров о передаче недвижимого имущества в управление, появляются новые виды договоров: договор на управление, эксплуатационный договор, договор на полное обслуживание недвижимого имущества. При этом большинство собственников имущества не являются специалистами в области пожарной безопасности. Тем не менее они несут ответственность за несоблюдение требований в этой сфере, даже несмотря на то, что передают имущество в эксплуатацию, техническое обслуживание, управление иным лицам.

Слова о том, что «времена меняются, и мы меняемся вместе с ними» (*tempora mutantur et nos mutamur in illis*), актуальны всегда, то есть законы должны быть адаптированы прежде всего к современным реалиям. Право также не стоит на месте, и оно должно постоянно совершенствоваться. Никто не может ограничить право на распоряжение имуществом иначе как по решению суд, а значит, законодательство должно развиваться в направлении неприменения ответственности к собственнику имущества в случае его свободного волеизъявления при возложении обязанностей по соблюдению требований пожарной безопасности на иных лиц.

Полагаем, для устранения проблемы при определении субъекта правонарушения успешно могла бы применяться конструкция, в соответствии с которой к собственникам имущества, возложившим бремя содержания на другое лицо, неприменимы меры административной ответственности, при возможном рассмотрении другого лица как профессионального лицензированного участника в сфере исполнения обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности.

Литература

1. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (с изм. и доп.) // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/10103955/paragraph/1575795:0> (дата обращения: 29.04.2021).
2. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс]: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (с изм. и доп.) // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12161584/paragraph/81:0> (дата обращения: 29.04.2021).
3. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 сентября 2018 г. по делу № А45-15440/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/qbLc31bSs0VJ/> (дата обращения: 29.04.2021).
4. По вопросам возникающим при применении арбитражного процессуального, исполнительного, налогового и административного законодательства [Электронный ресурс]: рекомендации научно-консультативного совета при Арбитражном суде Уральского округа от 29 октября 2014 г. № 2/2014 // Арбитражный суд Уральского округа. URL: <https://fasuo.arbitr.ru/node/14533> (дата обращения: 17.09.2021).
5. Хужин А. М. Вина и невиновное поведение юридического лица в публичном праве // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 10. С. 149–153.
6. По делу о проверке конституционности части 2 статьи 2.1, части 1 статьи 2.2, части 3 статьи 11.15.1 и пункта 5 части 1 статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статьи 12.2 Федерального закона «О транспортной безопасности», подпунктов 36, 37, 39, 45 пункта 5 и подпунктов 1, 2, 8 пункта 7 требований по обеспечению транспортной безопасности, в том числе требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта, в связи с жалобой акционерного общества «Пассажирский Порт Санкт-Петербург “Морской фасад”» [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-14042020-n/> (дата обращения: 29.04.2021).

Контактные данные:

Иншакова Е. А.: 190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а;
e-mail: inshakova@mail.ru.

Contact Details:

Inshakova E. A.: 44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia;
e-mail: inshakova@mail.ru.