ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Алдеров И.С., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *dager05.ru87@mail.ru*

Целью статьи является исследование проблем классификации мер административного принуждения, в частности, классификации мер административного принуждения в области пожарной безопасности, применяемых органами Государственного пожарного надзора. Научная новизна статьи заключается в том, что в ней на основе научного анализа мнений ученых-административистов по вопросу систематизации мер административного принуждения автор предлагает свою классификацию мер административного принуждения в области пожарной безопасности. При написании статьи использовались различные методы исследования, в частности: диалектический, логический, системный, формально-юридический, анализа и синтеза. В заключение автор делает вывод о том, что органы Государственного пожарного надзора, являясь государственными органами, наделены небольшими полномочиями по применению мер административного принуждения, в отличие от других органов, так как основная функция Государственного пожарного надзора – это осуществление надзора в области пожарной безопасности.

Ключевые слова: административное принуждение, классификация мер административного принуждения в области пожарной безопасности, предупредительные меры, пресекательные меры, восстановительные меры, меры административной ответственности, Государственный пожарный надзор, требования пожарной безопасности.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-73-77

UDC 342.9

THE PROBLEM OF THE CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES IN THE FIELD OF FIRE SAFETY

Aldarov I.S., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *dager05.ru87@mail.ru*

The purpose of the article is the study of problems of the classification of administrative coercive measures, in particular, the classification of administrative coercive measures in the field of fire safety, the used the organs of State fire supervision. Scientific novelty of the article lies in the fact that it is based on scientific analysis of opinions of scientists-administrators on the issue of systematization of administrative coercive measures, the author offers his classification of administrative coercive measures in the field of fire safety. Writing the article used different methods of research, in particular: the dialectical, logical, systematic, formal-legal analysis and synthesis. In conclusion an author draws inference, that the organs of the State fire supervision, being public organs, are provided with not large plenary powers on application of measures of administrative compulsion, unlike other organs, because a basic function of the State fire supervision is this realization of supervision in area of fire safety.

Key words: administrative enforcement, the classification of administrative coercive measures in the field of fire safety, preventive measures, preclusive measures, remedial measures, measures of administrative responsibility, State fire control, fire safety requirements.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-73-77

Проблемы применения принудительного воздействия на поведение субъектов в административной науке подвергаются довольно частому ис-

следованию, однако, в научном сообществе не сложилось однозначного понимания и разрешения вопросов применения метода принуждения. Ос-

новые проблемы связаны с разногласиями между учеными по поводу деления мер административного принуждения на группы и неправомерного применения этих мер исполнительными органами. Таким образом, необходимость теоретического исследования проблем административного принуждения и практическая значимость их применения обусловили актуальность научного исследования данной проблемы в теории административного права.

Среди различных методов воздействия административное принуждение является крайней мерой, которую использует исполнительная власть для обеспечения исполнения своих предписаний. Меры административного принуждения, связанные с физическим или моральным воздействием, ограничивают права и интересы граждан, поэтому их применение невозможно без определенных юридических гарантий. Процессуальные гарантии субъектов определяются правом принуждения, которое реализуется в соответствии со следующими принципами:

1) меры принуждения должны соответствовать методам противоправного действия, размеру причиненного вреда;

2) до применения санкций должны быть использованы пресекательные меры;

3) законность применения принуждения обеспечивается возможностью обжалования действий государственных органов лицами, в отношении которых применены такие меры или в процессе судебного контроля.

Административное принуждение, как разновидность государственного принуждения [1], обладает признаками последней (осуществляется от имени государства, обеспечивает правопорядок, реализуется в рамках охранительных правоотношений и др.). Но ему характерны свои особенности.

Целью административного принуждения является охрана общественных отношений, которые возникают в основном в процессе осуществления исполнительной власти. Административное принуждение носит властный и принудительный характер. Этот признак следует отметить особо, т.к. некоторые ученые отрицают принудительность некоторых мер административного воздействия, например таможенного досмотра, карантина, считая их запретами и обязанностями, которые не относятся к мерам принуждения [2, с. 447].

Думается, карантин, таможенный досмотр и другие подобные принудительные меры являются не общими запретами, а конкретными мерами принуждения, которые применяются государственными органами, оказывающими прямое воздействие на поведение людей, например, направление людей, которые находятся в карантинной зоне, в обсерватор.

Административное принуждение проявляется в различных формах. Это связано с разнообра-

зом общественных отношений, которые с их помощью обеспечиваются, органов, которые вправе их использовать и т.д. Личные ограничения заключаются, например, в административном аресте, задержании и доставлении правонарушителя в полицию. Организационные ограничения заключаются, например, в закрытии предприятия общественного питания из-за нарушений санитарных правил. К имущественным ограничениям относятся, например, штраф, конфискация и др.

Меры принуждения применяются с целью заставить лицо исполнять обязанности и соблюдать запреты. Таким образом, объектом принуждения является поведение, а не сама личность [3, с. 40].

Административное принуждение устанавливается только правовыми актами, причем в формах, предусмотренных правовыми нормами. Иначе административное принуждение становится административным произволом.

Административное принуждение применяется только уполномоченными органами, прямо предусмотренными в правовых актах. Обычно – это исполнительные органы, наделенные правоохранительными функциями, например, ОВД, контрольно-надзорные органы и др.

Особенность управленческих отношений определяет необходимость быстрой реакции исполнительных органов на допускаемые нарушения, т.е. административное принуждение заключается в оперативном пресечении противоправного поведения, этим обеспечивается его эффективность.

Административное принуждение применяется во внесудебном порядке, но меры административной ответственности назначаются и в судебном порядке мировыми судьями.

Административное принуждение направлено на защиту общественного порядка и безопасности.

Административное принуждение не связано отношениями организационного подчинения, в отличие, например, от дисциплинарного принуждения. Это объясняет возможность использования административного принуждения к широкому кругу субъектов.

Административное принуждение регламентировано особым процессуальным порядком и отличается простотой и экономичностью.

Административное принуждение применяется к физическим и к юридическим лицам. С помощью административного принуждения обеспечивается соблюдение правоохранительного режима, который характеризуется неравенством исполнительного органа, применяющего меру административного принуждения физического или юридического лица, к которому эти меры применяются.

Применение административного принуждения обеспечивает также предупреждение правонарушений. Это связано с тем, что исполнительные органы осуществляют систематический контроль за соблюдением установленных правил и реагируют

на их нарушение. В большинстве случаев принуждение применяется к субъектам, которые впервые, по случайности, совершили правонарушение. Поэтому часто они оказывают воспитательное воздействие. Анализ практики показывает, что безнаказанность мелких нарушений увеличивает риск совершения новых правонарушений.

Важным признаком административного принуждения является его основание, каковым является административный проступок [4, с. 10]. Но, думается, что основанием могут быть и другие обстоятельства, например:

1) экстремальные условия, эпидемии, стихийные бедствия и другие чрезвычайные обстоятельства, при которых принуждение используется и в отсутствие правонарушения с целью предупреждения возникновения опасных последствий, их ликвидации [5, с.180];

2) преступления;

3) объективно противоправные деяния [6, с.169].

Следует отметить, что до настоящего времени в науке административного права не сложилось единого мнения о классификации мер административного принуждения. Можно сказать, что единая система мер административного принуждения до сих пор не сформировалась. Критериями классификации в основном служат цели применения мер административного принуждения и способ обеспечения правопорядка. Однако ведущие ученые административного права не могут прийти к общему мнению по этому вопросу [7, с.70; 8, с. 6].

До 50-х годов в науке меры административного принуждения делили на две группы: административные взыскания и иные меры административного принуждения [9, с. 21].

М.И. Еропкин разделил их на три группы: предупредительные меры; меры пресечения; административные взыскания [10, с.60].

Но современные ученые предлагают и другие группы. Так, Д.Н. Бахрах делит их на меры пресечения, восстановительные меры и меры наказания [2, с. 190].

Л.М. Розин предложил следующее деление: наказания; меры пресечения; меры процессуального принуждения; восстановительные меры и принудительные меры [11, с.184].

А.П. Корнев и Л.Л. Попов предлагают следующую группировку: предупредительные меры; пресекающие меры; меры процессуального обеспечения; меры наказания [12, с.192][5, с.181].

Среди ученых-административистов нет единства мнений по вопросам: о необходимости отнесения к административному принуждению мер административного предупреждения; о необходимости выделения административно-восстановительных мер; о выделении в отдельную группу мер административно-процессуального обеспечения [13, с.190].

Как представляется, административное принуждение включает предупредительные, пресекающие, восстановительные меры и меры административной ответственности.

В системе мер административного принуждения меры, применяемые должностными лицами органов Государственного пожарного надзора (далее – ГПН) не так разнообразны, как меры, применяемые сотрудниками полиции.

Думается, что меры административного принуждения, применяемые органами ГПН, можно разделить на следующие группы.

Первая группа – это меры, направленные на предупреждение совершения правонарушений или иных действий, посягающих на пожарную безопасность. Так, должностные лица органов ГПН вправе проводить противопожарную пропаганду и обучение населения мерам пожарной безопасности; осуществлять оцепление участков местности при пожаре; временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов при пожаре [14]; осуществлять осмотр помещений юридического лица; проводить проверки по соблюдению требований пожарной безопасности, в процессе которых устанавливается соответствие выполнения организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объекта надзора. В случае обнаружения нарушений требований пожарной безопасности организациям и гражданам должностными лицами ГПН выдается предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности.

Надзорные мероприятия, проводимые должностными лицами органов ГПН, являются административно-предупредительными мерами. Наличие на проверяемом объекте систем противопожарной сигнализации, системы пожаротушения и дымоудаления и др., требуемых противопожарными нормами, безусловно, является административно-предупредительной мерой. Соответствие объекта проверки необходимым требованиям пожарной безопасности является профилактикой и предупреждением наступления общественно опасных последствий.

Вторую группу мер административного принуждения составляют меры административного пресечения, которые заключаются в прекращении противоправных действий и предотвращении наступления их вредных последствий. По способу воздействия на правонарушителя меры административного пресечения можно классифицировать на общие и специальные. Общие меры характеризуются признаками, свойственными всем мерам административного принуждения. К общим мерам пресечения, применяемым органами ГПН, относится вынесение предписания о выполнении обязательных требований пожарной безопасности и представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. К специальным мерам пресечения относятся: осмотр

принадлежащих организации помещений, территорий и его процессуальное оформление; изъятие вещей и документов; арест товаров и иных вещей; составление протокола о временном запрете деятельности в случае невыполнения ранее выданного предписания.

По мнению Л.Л. Попова, отличие специальных мер от общих состоит в том, что они используются только тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан» [15, с. 74].

В третью группу мер входят восстановительные меры. К таким мерам относятся: взыскание ущерба, причиненного правонарушителем в административном порядке, административное выдворение из самовольно занятых жилых помещений, взыскание недоимки, пени [2, с. 102]. В области пожарной безопасности восстановительной мерой является восстановление измененных объемно-планировочных решений, в результате которых ограничивается доступ к огнетушителям, пожарным кранам и другим системам обеспечения пожарной безопасности или уменьшается зона дей-

ствия автоматических систем противопожарной защиты (автоматической пожарной сигнализации, стационарной автоматической установки пожаротушения, системы дымоудаления, системы оповещения и управления эвакуацией) (п. 23) [16].

Четвертую группу составляют административные наказания, которые являются мерами ответственности, применяемыми в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений как самим лицом, совершившим проступок, так и другими лицами. Органы ГПН вправе назначать предупреждение и административный штраф, остальные виды административных наказаний в области пожарной безопасности назначаются судом, например, административное приостановление деятельности [17; 18].

Таким образом, можно сделать вывод, что органы ГПН, являясь государственными органами, наделены небольшими полномочиями по применению мер административного принуждения, в отличие от других органов, так как основная функция ГПН – это осуществление надзора в области пожарной безопасности.

Литература

1. Арсланбекова А.З., Абдуллаева М.Э. Принуждение как метод государственного управления // Вестник ДГУ. Серия 3. общественные науки. 2016. № 4. С. 98–104.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000.
3. Черников В.В. Административное принуждение в механизме обеспечения сохранности социальной собственности // Правовое принуждение в борьбе с преступностью: межвуз. сб. науч. тр. М., 1989. С. 40–44.
4. Козырева Т.И. Административно-правовое принуждение и его виды: Лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1957.
5. Попов Л.Л. Административное право России. М., 2011.
6. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973.
7. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975.
8. Ильин Д. Д. Меры административного принуждения и пути повышения их эффективности в борьбе с правонарушениями. М., 1975.
9. Козырева Т.И. Административное принуждение и его виды: лекция для студентов ВЮЗИ. М., 1957.
10. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963.
11. Розин Л.М. Проблемы классификации мер административного принуждения // Управление и право. М., 1992.
12. Коренев А.П. Административное право России. Часть общая. М., 1999.
13. Административное право/ под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011.
14. О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы: постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 21, ст. 2694.
15. Попов Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. М., 1987.
16. Правила противопожарного режима в Российской Федерации: утверждены постановлением Правительства РФ от 25 апр. 2012 г. № 390 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 46, ст. 6397.
17. Спичкин М.Ю. Некоторые особенности административной ответственности в области пожарной безопасности // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных си-

туаций: сб. статей по материалам V Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. уч. 15–16 дек. 2016 г.: в 2-х ч. Ч. 2 / ФГБОУ ВО Воронежский институт ГПС МЧС России. Воронеж, 2017. С. 339–341.

18. *Рогова Е.В.* Проблемы применения административных наказаний за совершение правонарушений в области пожарной безопасности // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2010. № 4 (55). С. 31–37.

References

1. *Arslanbekova A.Z., Abdullaeva M.E.* Prinuzhdenie kak metod gosudarstvennogo upravleniya // Vestnik DGU. Seriya 3. Obshchestvennye nauki. 2016. № 4. S. 98–104.
2. *Bakhrakh D. N.* Administrativnoe pravo Rossii. M., 2000.
3. *Chernikov V.V.* Administrativnoe prinuzhdenie v mekhanizme obespecheniya sokhrannosti sotsialisticheskoi sobstvennosti // Pravovoe prinuzhdenie v bor'be s prestupnost'yu: mezhvuz. sb. nauch. tr. M., 1989. S. 40–44.
4. *Kozyreva T.I.* Administrativno-pravovoe prinuzhdenie i ego vidy: Lektsiya dlya studentov VYuZI. M., 1957.
5. *Popov L.L.* Administrativnoe pravo Rossii. M., 2011.
6. *Eropkin M.I., Popov L.L.* Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka. L., 1973.
7. *Veremeenko I. I.* Administrativno-pravovye sanktsii. M., 1975.
8. *Il'in D. D.* Mery administrativnogo prinuzhdeniya i puti povysheniya ikh effektivnosti v bor'be s pravnonarusheniyami. M., 1975.
9. *Kozyreva T.I.* Administrativnoe prinuzhdenie i ego vidy: lektsiya dlya studentov VYuZI. M., 1957.
10. *Eropkin M.I.* O klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya // Voprosy administrativnogo prava na sovremennom etape. M., 1963.
11. *Rozin L.M.* Problemy klassifikatsii mer administrativnogo prinuzhdeniya // Upravlenie i pravo. M., 1992.
12. *Korenev A.P.* Administrativnoe pravo Rossii. Chast' obshchaya. M., 1999.
13. Administrativnoe pravo/ pod obshch. red. A. I. Kaplunova. M., 2011.
14. O federal'noi protivopozharnoi sluzhbe Gosudarstvennoi protivopozharnoi sluzhby: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 20 iyunya 2005 g. № 385 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2014. № 21, st. 2694.
15. *Popov L.L.* Pravovaya osnova administrativno-prinuditel'nykh mer okhrany obshchestvennogo poryadka // Pravovye osnovy obespecheniya obshchestvennogo poryadka / V.V. Lazarev, L.L. Popov, L.M. Rozin. M., 1987.
16. Pravila protivopozharnogo rezhima v Rossiiskoi Federatsii: utverzhdeny postanovleniem Pravitel'stva RF ot 25 apr. 2012 g. № 390 // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2015. № 46, st. 6397.
17. *Spichkin M.Yu.* Nekotorye osobennosti administrativnoi otvetstvennosti v oblasti pozharnoi bezopasnosti // Problemy obespecheniya bezopasnosti pri likvidatsii posledstviy chrezvychainykh situatsii: sb. statei po materialam V Vseros. nauch.-prakt. konf. s mezhdunar. uch. 15–16 dek. 2016 g.: v 2-kh ch. Ch. 2 / FGBOU VO Voronezhskii institut GPS MChS Rossii. Voronezh, 2017. S. 339–341.
18. *Rogova E.V.* Problemy primeneniya administrativnykh nakazanii za sovershenie pravnonarushenii v oblasti pozharnoi bezopasnosti // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii. 2010. № 4 (55). S. 31–37.

Поступила в редакцию 26 декабря 2017 г.

Received 26 December, 2017