

УДК 614.8.084:342/343

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
И МЕРЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДАННОЙ ОБЛАСТИ****С.П. ПРУДНИКОВ***(Командно-инженерный институт МЧС Республики Беларусь, Минск)*

Рассматриваются принципы организации и правовая основа обеспечения пожарной безопасности в Республике Беларусь. Обосновывается необходимость осуществления государственного пожарного надзора за соблюдением законодательства о пожарной безопасности, в том числе технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации. Исследуются основные причины происходящих пожаров, нормы действующего административного и уголовного законодательства, а также проводимая государством работа по предупреждению правонарушений и преступлений в области пожарной безопасности. На основе анализа результатов правоприменительной деятельности органов государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, иных правоохранительных органов, а также эффективности профилактической работы обосновывается необходимость совершенствования существующей системы обеспечения пожарной безопасности в организационном, правовом и техническом аспектах.

Пожары в Республике Беларусь оказывают существенное влияние на социально-экономическую обстановку в стране. Так, по информации Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь только в 2011 году в республике зарегистрировано 8252 пожара, на которых погибло 1093 человека (в том числе 17 детей), получили телесные повреждения различной степени тяжести 483 человека, огнем уничтожено 1468 зданий и сооружений, 361 единица техники, 939 голов скота, общие экономические потери составили 122 358,7 миллионов рублей. Данные цифры свидетельствуют о том, что в современных условиях защита от пожаров жизни и здоровья людей, национального достояния и обеспечение устойчивого функционирования экономики является важнейшей задачей государства и общества.

Основополагающим законодательным актом, определяющим принципы организации и правовую основу обеспечения пожарной безопасности в государстве, выступает Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 года «О пожарной безопасности» [1].

Помимо названного Закона правовое регулирование деятельности по обеспечению пожарной безопасности осуществляется и другими актами законодательства Республики Беларусь, в том числе многочисленными техническими нормативными правовыми актами системы противопожарного нормирования и стандартизации, действующими на территории Республики Беларусь.

Необходимо отметить, что пожарная безопасность в Республике Беларусь обеспечивается приведением объектов и населенных пунктов в такое состояние, при котором исключается возможность возникновения и развития пожара, а также обеспечивается защита людей и материальных ценностей от воздействия его опасных факторов [2].

Согласно действующему законодательству обеспечение пожарной безопасности является обязанностью руководителей, соответствующих должностных лиц и работников республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций, а также граждан и контролируется органами государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (далее – органы государственного пожарного надзора МЧС) [3].

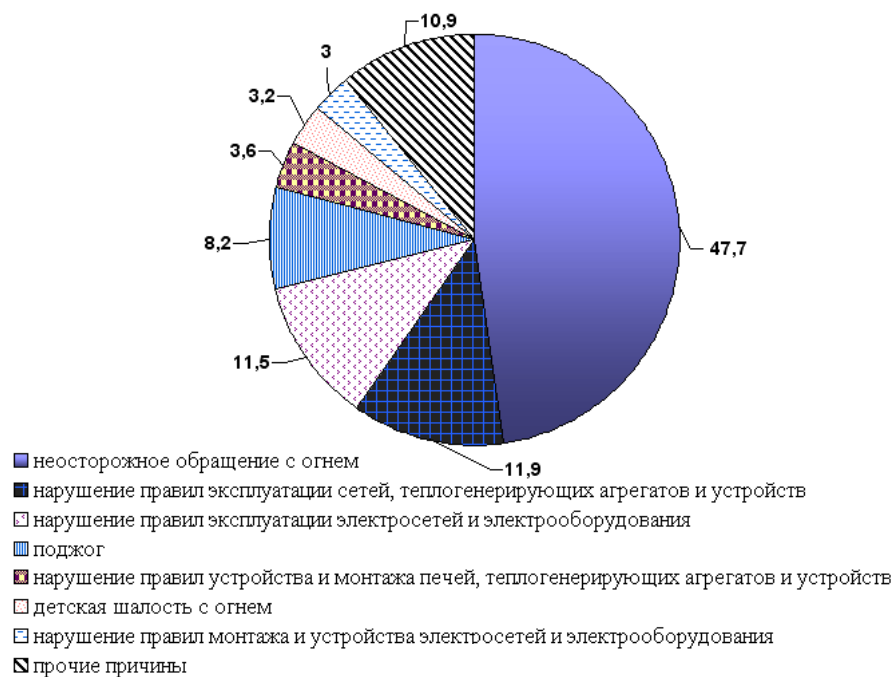
Таким образом, органы государственного пожарного надзора МЧС уполномочены осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением данной категорией лиц законодательства о пожарной безопасности, в том числе технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации.

В подавляющем большинстве случаев в основе причин пожаров лежит «человеческий фактор», который выражается в неосторожном обращении с огнем населения, а также в не выполнении руководителями, должностными лицами или простыми гражданами элементарных норм и правил пожарной безопасности (рисунок). Часто подобные неумышленные правонарушения приводят не только к возникновению пожаров, но и способствуют наступлению тяжких последствий. В результате имеет место административное и уголовное преследование виновных лиц.

Административная ответственность за нарушение законодательства в области пожарной безопасности предусмотрена следующими статьями Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4]:

- 10.8 «Уничтожение или повреждение посевов, собранного урожая сельскохозяйственных культур или насаждений»;

- 15.29 «Нарушение требований пожарной безопасности в лесах или на торфяниках»;
- 15.57 «Незаконное выжигание сухой растительности, трав на корню, а также стерни и пожнивных остатков на полях либо непринятие мер по ликвидации палов»;
- 15.58 «Разжигание костров в запрещенных местах»;
- 18.11 «Нарушение правил пожарной безопасности на транспорте общего пользования, на автомобильных дорогах и дорожных сооружениях»;
- 20.12 «Нарушение правил эксплуатации электрических или теплоиспользующих установок»;
- 23.48 «Нарушение правил обращения с огнестрельным оружием, взрывоопасными, легковоспламеняющимися, едкими веществами или пиротехническими изделиями»;
- 23.56 «Нарушение законодательства о пожарной безопасности».



Количество пожаров за 2011 год по причинам возникновения (%)

В соответствии со статьей 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [5] по перечисленным статьям протоколы об административных правонарушениях имеют право составлять уполномоченные на то должностные лица:

1) органов государственного пожарного надзора МЧС (по частям 1 и 2 статьи 10.8 (за правонарушения, совершенные путем поджога), статьям 15.29, 15.57, 15.58, 18.11, 20.12, 23.48 (за правонарушения, совершенные при обращении с легковоспламеняющимися веществами и пиротехническими изделиями) и 23.56);

2) органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям (по статьям 15.29, 15.57, 15.58, 18.11, 23.48 (за правонарушения, совершенные при обращении с легковоспламеняющимися веществами и пиротехническими изделиями) и 23.56).

Кроме этого, органы государственного пожарного надзора МЧС наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 10.8, статьями 15.29, 15.57, 15.58, 18.11, частью 1 статьи 23.48 (за правонарушения, совершенные при обращении с легковоспламеняющимися веществами и пиротехническими изделиями), частью 1 статьи 23.56, протоколы о совершении которых составлены должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС.

Вступивший в силу с 1 января 2010 года Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 года № 510 «О совершенствовании надзорной (контрольной) деятельности в Республике Беларусь» существенно ограничил число проверок, осуществляемых надзорными органами, в том числе и органами государственного пожарного надзора МЧС [6]. Однако это обстоятельство фактически не отразилось на общем количестве лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение законодательства в области пожарной безопасности (табл. 1).

Таблица 1

Количество лиц, привлеченных к административной ответственности
органами государственного пожарного надзора МЧС

Статья КоАП*	Категория лиц	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Статья 23.56 часть 1	Руководители	28422	11996	10625	6762	6943
	Должностные лица	40021	19017	15577	10989	11450
	Граждане	24385	12754	9728	12747	23835
	Юридические лица	326	585	635	1251	2018
	Всего по статье 23.56 ч. 1 КоАП	93154	44352	36565	31749	44246
По другим статьям	Все категории лиц	учет не велся	учет не велся	758	832	2083
* КоАП – Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.						

Необходимо отметить, что в перечисленных статьях предусмотрены достаточно эффективные санкции за нарушения норм и правил пожарной безопасности на производстве и в быту, которые позволяют осуществлять раннюю, допреступную профилактику, способную блокировать перерастание многих правонарушений в преступления.

Однако практика применения органами государственного пожарного надзора МЧС административного законодательства в данной сфере показывает, что назрела необходимость внедрения в Республике Беларусь дифференцированной административной ответственности за конкретные нарушения требований технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации. В этой связи представляется целесообразным решение данного вопроса на законодательном уровне, предусмотрев выделение в отдельные составы следующие административные правонарушения:

1) нарушение требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции или первичным средствам пожаротушения либо требований пожарной безопасности об обеспечении зданий, сооружений и строений первичными средствами пожаротушения;

2) нарушение требований пожарной безопасности к эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам либо системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях или системам противоподымной защиты зданий, сооружений и строений;

3) неисполнение производителем (поставщиком) обязанности по включению в техническую документацию на вещества, материалы, изделия и оборудование информации о показателях пожарной опасности этих веществ, материалов, изделий и оборудования или информации о мерах пожарной безопасности при обращении с ними, если предоставление такой информации обязательно;

4) нарушение требований пожарной безопасности об обеспечении проходов, проездов и подъездов к зданиям, сооружениям и строениям;

5) иные нарушения требований пожарной безопасности.

Необходимость такой дифференциации вызвана различной степенью общественной опасности тех или иных нарушений требований пожарной безопасности и, как следствие, необходимостью соблюдения принципа справедливой ответственности за совершенное противоправное деяние (вид и мера административной ответственности должны быть соизмеримы тяжести совершенного административного правонарушения).

В настоящее время нормы действующего уголовного законодательства предусматривают пять составов преступлений, совершаемых с использованием пожара или приводящих к пожару как к следствию, закрепленных в следующих статьях Уголовного кодекса Республики Беларусь [7]:

- 218 (части 2 и 3) «Умышленное уничтожение или повреждение имущества»;
- 219 «Уничтожение либо повреждение имущества по неосторожности»;
- 270 «Уничтожение либо повреждение торфяников»;
- 276 «Уничтожение либо повреждение леса по неосторожности»;
- 304 «Нарушение правил пожарной безопасности».

В соответствии с пунктом 8 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь [8] органы государственного пожарного надзора МЧС являются органами дознания по уголовным делам о пожарах и нарушении противопожарных правил и наряду с другими правоохранительными органами возбуждают уголовные дела по преступлениям, предусмотренным перечисленными статьями Уголовного кодекса Республики Беларусь (табл. 2).

Таблица 2

Количество возбужденных уголовных дел за 2007 – 2011 годы

Статьи Уголовного кодекса	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Статья 218 часть 2	880	559	454	250	215
Статья 218 часть 3	13	12	14	3	13
Статья 219	20	13	28	8	16
Статья 270	1	0	3	0	0
Статья 276	2	0	3	1	0
Статья 304 часть 1	2	2	1	7	4
Статья 304 часть 2	3	4	6	4	3
Статья 304 часть 3	3	2	0	3	0
Возбуждено по перечисленным статьям УК с последующей переквалификацией	86	74	63	50	43
Всего:	1010	666	572	326	294

Анализируя данную статистику, можно говорить о достаточно эффективном применении правоохранительными органами частей 2 и 3 статьи 218 УК. В то же время на лицо незначительное количество регистрируемых неосторожных преступлений в сфере пожарной безопасности, предусмотренных статьями 219, 270, 276 и 304 УК.

Минимальный удельный вес возбуждаемых условных дел по неосторожным преступлениям на фоне большого количества происходящих в Республике Беларусь пожаров, погибших и травмированных на них людей во многом обуславливаются несовершенством самих юридических норм.

Об этом, в частности, свидетельствуют множественные нестыковки, возникающие при разграничении состава преступления, связанного с нарушением правил пожарной безопасности и уголовно-правовых норм, предусматривающих нарушение других специальных правил. Часто на практике случается так, что если были нарушены общие правила безопасности на производстве одновременно с правилами пожарной безопасности, то на нарушения последних, как правило, не обращают внимание или попросту «не замечают».

Единичные факты возбуждения уголовных дел по общественно опасным деяниям, квалифицируемым статьей 270 УК, вызвано проблемами, возникающими при оценке материального ущерба, нанесенного пожаром. Это связано с отсутствием в настоящее время утвержденных методик оценки прямого материального ущерба, нанесенного государству в результате уничтожения огнем торфяников.

Не последнюю роль играет и тот факт, что расследование подобных уголовных дел представляет собой значительную сложность, поскольку требует от правоприменителя знания не только (а иногда – и не столько) уголовного законодательства, сколько законодательства других отраслей права и специальной подготовки в области пожарной безопасности.

По многим приведенным показателям Республика Беларусь позиционирует наравне с рядом государств СНГ, а по отдельным – их превосходит, хотя абсолютные цифры количества пожаров, погибших и травмированных на них людей, привлеченных к административной ответственности за нарушения законодательства в области пожарной безопасности лиц, а также возбужденных по данным основаниям уголовных дел остаются значительными.

В настоящее время одна из основных задач профилактической работы по предупреждению правонарушений и преступлений в сфере пожарной безопасности – *формирование массовой культуры безопасности жизнедеятельности населения*. Для ее реализации в республике создана и успешно функционирует последовательная система обучения детей и учащейся молодежи правилам поведения, порядку действий и основным способам защиты от пожаров и чрезвычайных ситуаций, приемам оказания первой медицинской помощи.

Во всех общеобразовательных учреждениях с учениками 2 – 9 классов проводятся занятия по обязательному факультативному курсу «*Основы безопасности жизнедеятельности*», в средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях по программе «*Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций*», а в высших учебных заведениях по программе «*Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Радиационная безопасность*». Кроме этого, подготовка учащихся к действиям в экстремальных ситуациях, формирование у них знаний и умений по защите жизни и здоровья в условиях пожаров и чрезвычайных ситуаций, по ликвидации их последствий и оказанию само- и взаимопомощи осуществляется посредством обучения в классах (группах) общеобразовательных учреждений по направлению «*Безопасность жизнедеятельности*» с 4-х годичным сроком обучения (8 – 11 классы) или 2-х годичным сроком обучения (11 – 12 классы).

Обучение руководителей, должностных лиц и работников республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций и общественных объединений в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в соответствии с решением Правительства [9] целенаправленно осуществляют учреждения образования Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, центры пропаганды и обучения областных (Минского городского) управлений МЧС и районных (городских) отделов по чрезвычайным ситуациям, а также в форме проведения занятий по месту работы в соответствии с утвержденными программами.

В свою очередь население, не занятое в сфере производства и обслуживания, обучается по месту жительства работниками органов государственного пожарного надзора МЧС путем проведения бесед, лекций, демонстрации учебных фильмов, а также самостоятельного изучения памяток и пособий, просмотра телепрограмм и прослушивания радиопередач в области пожарной безопасности.

В проведении данной профилактической работы активно используются специальные меры в виде различных автоматических систем пожарной безопасности, позволяющих самостоятельно (без участия человека) обнаружить и ликвидировать пожар:

- автономные пожарные извещатели, информирующие о возникновении пожара в домовладениях граждан;
- автоматические установки пожаротушения;
- системы раннего обнаружения лесных и торфяных пожаров, передачи извещения о чрезвычайной ситуации, оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией и др.

Вместе с тем существующую в настоящее время в республике систему обеспечения пожарной безопасности нельзя считать оптимальной. Для ее совершенствования в первую очередь необходим глубокий научный подход по криминологическому изучению причин и условий, способствующих возникновению правонарушений и преступлений в данной сфере, при этом особое внимание следует уделить рассмотрению особенностей личностных характеристик нарушителя и преступника. На основании полученных данных необходимо разработать современные методики обучения населения с использованием информационных технологий нового поколения. Для реализации данной задачи назрела необходимость создания в структуре МЧС специального образовательного учреждения нового типа, деятельность которого будет исключительно направлена на повышение осведомленности населения о правилах безопасности, обучение детей и подростков, основам безопасной жизнедеятельности, порядку действий и основным способам защиты от чрезвычайных ситуаций, приемам оказания первой медицинской помощи, правилам пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты и т.п. Тем более это полностью коррелируется с проводимой в настоящее время Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь совместно с другими республиканскими органами государственного управления работой по внедрению в учебно-воспитательный процесс новых форм обучения детей и учащейся молодежи основам безопасности жизнедеятельности в рамках выполнения мероприятий Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы [10].

Результаты научных исследований целесообразно также использовать для повышения эффективности служебной деятельности работников органов государственного пожарного надзора МЧС, других правоохранительных органов по предупреждению нарушений административного и уголовного законодательства в области пожарной безопасности. Они прежде всего должны найти отражение в ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих планирование и проведение профилактической работы в данной области.

Кроме этого современная система пожарной безопасности помимо эффективных организационных, социальных и правовых мер должна в обязательном порядке включать в себя инновационные технические средства обеспечения пожарной безопасности способные надежно защитить жизнь и здоровье граждан от преступных посягательств.

К сожалению, большинство научных работ в данной области выполнены на базе законодательства Российской Федерации и Украины, где несколько иначе, чем в Республике Беларусь, рассматриваются вопросы административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о пожарной безопасности, а также предупреждения данных правонарушений и преступлений.

Таким образом, данное направление научных исследований в Республике Беларусь является малоизученным и заслуживает пристального внимания со стороны отечественных специалистов в области криминологии и права.

ЛИТЕРАТУРА

1. О пожарной безопасности: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 1993 г., №2403-XII; в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.11.2010 // Консультант Плюс: версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – Минск, 2012.

2. Пожарная безопасность. Общие требования и определения: СТБ 11.0.02-1995. – Минск: Межгос. совет по стандартизации, метрологии и сертификации: Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 1996. – 20 с.
3. О некоторых вопросах органов государственного пожарного надзора: Постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь, 11 мая 2011 г., № 25 // Консультант Плюс: версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – Минск, 2012.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 декабря 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апреля 2003 г.: текст Кодекса по состоянию на 05 августа 2008 г. – Минск: НЦПИ Респ. Беларусь, 2010. – 163 с.
5. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 09 ноября 2006 г.: одобр. Советом Респ. 01 декабря 2006 г.: текст Кодекса по состоянию на 26 декабря 2007 г. – Минск: НЦПИ Респ. Беларусь, 2010 г. – 108 с.
6. О совершенствовании надзорной (контрольной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 октября 2009 г., № 510: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 09.03.2010 // Консультант Плюс: версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – Минск, 2012.
7. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 02 июня 2002 г.: одобр. Советом Респ. 24 июня 2002 г.: текст Кодекса по состоянию на 18 июля 2007 г. – Минск: НЦПИ Респ. Беларусь, 2010. – 186 с.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 24 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г.: текст Кодекса по состоянию на 22 июля 2003 г. – Минск: НЦПИ Респ. Беларусь, 2010. – 254 с.
9. О Порядке подготовки руководителей, должностных лиц и работников республиканских органов государственного управления, объединений, подчиненных Правительству Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций, общественных объединений и населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 августа 2001 г., № 1281: зарег. в Нац. реестре правовых актов Респ. Беларусь 29 августа 2001 г., № 5/7901 // Консультант Плюс: версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – Минск, 2012.
10. Об утверждении Национальной программы демографической безопасности Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы: Указ Президента Респ. Беларусь от 11 августа 2011 г., № 357 // Консультант Плюс: версия Проф. [Электронный ресурс] / АО «Консультант Плюс». – Минск, 2012.

Поступила 21.02.2012

**LEGAL BASICS OF FIRE SAFETY SUPPORT
AND MEASURES FOR PREVENTION OF VIOLATIONS OF ADMINISTRATIVE
AND CRIMINAL LEGISLATION IN THIS FIELD**

S. PRUDNIKOV

The article considers the principles of organization and legal basics of fire safety in the Republic of Belarus. The need of the state fire supervision in the field of fire safety legislation is proved including technical legislation of the system of fire precaution and standardization. The main causes of fires and the regulations of the administrative and criminal legislation, as well as the state activity in prevention of wrongs and crimes in the field of fire safety are examined. The author proves the necessity of the development of the present system of fire safety in terms of organizational, legal and technical perspective on the basis of the results of activity of the bodies of state fire supervision of the Ministry for Emergencies of Belarus and other law machinery.