

УДК:[342.9:614.841.3]:347.191

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Пасовец Е.Ю., Борисевич А.И.

С учетом современных изменений нормативно-правовой базы проанализированы действующие нормы белорусского законодательства в области пожарной безопасности, обозначены основные проблемные аспекты при реализации административной ответственности в исследуемом сегменте и предложены пути их решения в целях повышения эффективности надзорно-профилактического блока. Уделено внимание общему субъекту совершения административных проступков – юридическому лицу, формам его ответственности и механизму реализации.

Ключевые слова: надзорная деятельность, орган государственного пожарного надзора, оптимизация, административная ответственность, меры профилактического и предупредительного характера, руководитель, юридическое лицо, пожарная безопасность, административное правонарушение, административная процедура.

(Поступила в редакцию 15 января 2018 г.)

Введение. Осуществление надзорной (контрольной) деятельности органами государственного пожарного надзора за соблюдением законодательства в области пожарной безопасности субъектами хозяйствования – один из основных факторов, влияющих на снижения количества чрезвычайных ситуаций на объектах. Основным методом осуществления государственного пожарного надзора является проведение проверки соблюдения республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами, иными организациями, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Республики Беларусь в области обеспечения пожарной безопасности, в том числе противопожарных требований технических нормативных правовых актов. Согласно ст. 32 Закона Республики Беларусь «О пожарной безопасности» от 15 июня 1993 г. № 2403-ХП государственный пожарный надзор в Республике Беларусь проводится в целях защиты от пожаров жизни и здоровья людей, национального достояния и обеспечения устойчивого функционирования экономики [1].

В настоящее время в Республике Беларусь происходит усовершенствование осуществления контрольной (надзорной) деятельности, а также снижение воздействия со стороны контролирующих (надзорных) органов на субъекты предпринимательской деятельности.

Основная часть. Президентом Республики Беларусь был подписан Указ от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», который в свою очередь внес изменения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности». Согласно внесенным изменениям, в настоящее время государственный контроль (надзор) осуществляется в формах:

- выборочных проверок
- внеплановых проверок;
- мероприятий технического (технологического, поверочного) характера;
- мер профилактического и предупредительного характера [2].

В свою очередь, выборочные проверки могут быть осуществлены в отношении проверяемого субъекта при их включении в план выборочных проверок. Такая проверка назначается с учетом критериев оценки степени риска для отбора проверяемых субъектов и на основании результатов анализа имеющейся в распоряжении контролирующего (надзорного) органа информации, свидетельствующей о высокой степени риска нарушений законодательства и невозможности их выявления и (или) устранения иными формами государственного контроля (надзора). Также учитывается информация, предоставленная проверяемым субъектом по контрольному списку вопросов (чек-листу), административные данные, аудиторское заключение (при его наличии), полученная в ходе осуществления мер профилактического и предупредительного характера [2].

В ходе внеплановой проверки подлежат изучению только те вопросы (сферы), к которым относятся факты и обстоятельства, выявленные в отношении конкретных проверяемых субъектов и послужившие основанием для назначения данной внеплановой проверки. Внеплановые проверки назначаются:

- по поручению Президента Республики Беларусь;
- по поручению Совета Министров Республики Беларусь, данному в отношении конкретного проверяемого субъекта;
- Председателем Комитета государственного контроля и его заместителями, председателями комитетов государственного контроля областей, начальниками управлений Департамента финансовых расследований Комитета государственного контроля по областям, по Минской области и г. Минску в пределах их компетенции;
- Генеральным прокурором и его заместителями, прокурорами областей, г. Минска в пределах компетенции;
- руководителем иного контролирующего (надзорного) органа (кроме территориального органа, структурного подразделения, подчиненной организации) и одним из уполномоченных им заместителей в пределах компетенции контролирующего(надзорного) органа [2].

Мероприятия технического (технологического, поверочного) характера имеют предупредительно-профилактическую направленность. По результатам проведения мероприятий технического (технологического, поверочного) характера контролирующие (надзорные) органы в пределах своей компетенции: в случае выявления на территории и (или) объектах субъекта нарушений выносят требование (предписание) об их устранении в установленный срок. При неустранении выявленных нарушений, выявлении повторных нарушений, ранее установленных в ходе мероприятий технического (технологического, поверочного) характера, а также при выявлении нарушений, устранение которых невозможно, меры ответственности применяются в порядке, установленном законодательством [2].

Контрольная (надзорная) деятельность осуществляется с использованием мер профилактического и предупредительного характера, реализуемых контролирующими (надзорными) органами во взаимодействии с субъектами, подлежащими контролю (надзору), в том числе путем:

- проведения мониторинга, направления рекомендаций по устранению и недопущению недостатков, выявленных в результате мониторинга;
- проведения разъяснительной работы о порядке соблюдения требований законодательства, применения его положений на практике;
- информирования субъектов (включая использование средств глобальной компьютерной сети Интернет, средств массовой информации) о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок контролирующими (надзорными) органами [2].

Органы государственного пожарного надзора, руководствуясь Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», значительно уменьшат количество проверок, в том числе объектов малого и среднего бизнеса, что повлияет не только на снижение показателей административной практики, но увеличение роли руководителя в обеспечении противопожарного режима на объекте, поскольку руководитель – это лицо, на которое официально возложены функции управления коллективом и организации его деятельности [3, с. 142].

При этом отмечается, что должностные лица органа государственного пожарного надзора должны стремиться к тому, чтобы административные меры наказания в совокупности с правильностью их наложения позволяли в каждом конкретном случае привлечения юридического, физического или должностного лица к ответственности обеспечивали адекватность применяемого наказания по всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности за совершенное правонарушение.

Пожарная безопасность обеспечивается приведением объектов и населенных пунктов в такое состояние, при котором исключается возможность возникновения пожара либо обеспечивается защита людей и материальных ценностей от пожара. 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. Эти обязанности руководителей, должностных лиц и работников республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций должны

быть отражены в соответствующих должностных инструкциях [1]. Как правило, руководитель организации функцию по обеспечению пожарной безопасности внутренним приказом возлагает на своего заместителя либо других работников. Согласно требованию п. 4.4 «Правил пожарной безопасности», руководитель обязан назначить приказом лиц, ответственных за: пожарную безопасность подразделений объекта; исправное техническое состояние и эксплуатацию технологического оборудования, вентиляционных и отопительных систем, электроустановок, молниезащитных и заземляющих устройств, средств связи оповещения, технических средств противопожарной защиты объекта [4]. Зачастую по каждому из пунктов руководитель назначает определенных лиц, если позволяет штатное расписание. В настоящий момент данная процедура значительно затрудняет осуществление административных процедур в случае выявления нарушений или возникновении чрезвычайной ситуации в вышеперечисленных отраслях ответственности.

Ответственность (дисциплинарную, материальную, административную и уголовную) за нарушение требований пожарной безопасности в организациях несут персонально их руководители, по отраслям – руководители республиканских органов государственного управления, а по городам и другим населенным пунктам – местные исполнительные и распорядительные органы [1].

За нарушение законодательства о пожарной безопасности, а именно: ст. 17, 18, 19 Закона Республики Беларусь «О пожарной безопасности» руководители, должностные лица и работники республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, иных организаций, а также граждане, действия или бездействие которых повлекли за собой возникновение пожара, привлекаются к административной ответственности по частям 1, 2 ст. 23.56 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП Республики Беларусь). Согласно данной норме:

нарушение законодательства о пожарной безопасности, в том числе обязательных для соблюдения требований технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации, влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до тридцати базовых величин, а на юридическое лицо – до двухсот базовых величин;

нарушение правил пожарной безопасности лицом, ответственным за их выполнение, повлекшее возникновение пожара, влечет наложение штрафа в размере от тридцати до пятидесяти базовых величин [5].

В соответствии с КоАП Республики Беларусь и Процессуально-исполнительным кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях меры административной ответственности и правила их применения конкретно не указывают на характер правонарушения, его опасность для защищаемых законом ценностей, не обеспечивают учет вины субъекта совершения правонарушения. Тем самым не обеспечивается баланс между интересами личности и государства, соразмерность наказания и наступивших последствий от правонарушения.

Поэтому одним из основных направлений совершенствования административных процедур в области обеспечения пожарной безопасности является не только разграничение мер административной ответственности и правила их применения по характеру правонарушения, его опасности, учет вины, причиненный вред, а также защита личности общества и государства от правонарушений, но и четкое определение возлагаемой ответственности за нарушение законодательства о пожарной безопасности, повлекшее возникновение чрезвычайной ситуации на объекте, только на руководителя субъекта либо юридическое лицо.

Как руководитель, так и юридическое лицо должны привлекаться к административной ответственности за проступки в области пожарной безопасности, если не будет доказано, что при той степени заботливости и осмотрительности, которая требовалась от него действующими нормативными правовыми актами, оно приняло все меры для надлежащего исполнения требований законодательства. При этом руководитель либо юридическое лицо освобождается от административной ответственности, если будет доказано, что ненадлежащее исполнение требований нормативных правовых актов произошло вследствие непреодолимой силы, т. е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств.

Отметим, что действующие технические нормативно-правовые акты, нормативные акты, правила пожарной безопасности Республики Беларусь содержат в себе огромное количество требований, выполнение которых в той или иной степени влияют на степень противопожарной защиты объекта.

К примеру, наступление ответственности за нарушение требований пожарной безопасности легкого характера, не несущие большого вреда, такие, как отсутствие приказа о назначении ответственного за пожарную безопасность, его должностной инструкции, отсутствие талона об обучении пожаро-техническому минимуму у руководителя и (или) ответственного за пожарную безопасность, членов добровольной пожарной дружины, обучение которых регламентировано законодательством – влечет предупреждение или наложение административного штрафа на руководителя – от 1 до 5 базовых величин; на юридических лиц – от 10 до 30 базовых величин;

Одними из самых распространенных являются нарушения требований пожарной безопасности к эвакуационным путям, аварийным и эвакуационным выходам, планам эвакуации, нарушение порядка действий в случае возникновения пожара, отсутствие средств индивидуальной защиты органов дыхания и зрения для членов добровольной пожарной дружины и лица, участвующего в реализации плана эвакуации. Необходимо установить нижний и верхний предел размера административного взыскания в виде штрафа за подобные нарушения.

Также необходимо установить предел размера административного взыскания в виде штрафа административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, электроустановкам зданий, сооружений, первичным средствам пожаротушения, автоматическим установкам пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в сооружениях, зданиях и строениях или системам противодымной защиты зданий либо требований пожарной безопасности об обеспечении зданий, сооружений и строений первичными средствами пожаротушения (отсутствие достаточного количества первичных средств пожаротушения, таких как огнетушитель, отсутствие испытания пожарных кранов, которое должно проводиться 2 раза в год, неисправная система автоматической пожарной сигнализации). Перечисленные нарушения не только ставят под угрозу жизнь и здоровье работников объекта, но и значительно ухудшают условия своевременной ликвидации чрезвычайной ситуации, поэтому размер административного штрафа должен значительно превышать вышеуказанный, а именно – на руководителя – от 10 до 30 базовых величин, на юридическое лицо – от 50 до 100 базовых величин и т. д.

Особое внимание стоит уделить нарушениям требований технических нормативно-правовых актов в области обеспечения пожарной безопасности, которые изначально могут быть заложены в проектной документации на строительство объекта проектной организацией. Ведь меры по защите от возникновения возгорания закладываются еще на этапе проектирования. Поэтому следует увеличить ответственность юридического лица проектной организации, главного инженера проекта и главного архитектора проекта.

Активное развитие этой области позволит более плотно реализовывать принцип неотвратимости наказания и стимулировать руководителей, собственников объектов и лиц, распоряжающихся имуществом, соблюдать требования пожарной безопасности и своевременно устранять выявленные проверками нарушения, что позволит снизить ущерб от пожаров и обеспечить защищенность личности и имущества от огня, повысить качество контроля за пожарно-технической продукцией и работы по недопущению на белорусский рынок продукции с высокой пожарной опасностью.

Заключение. Таким образом, сегодня проведение проверок, и как следствие, привлечение к административной ответственности находится в стадии реформирования. Применение внесенных изменений в законодательство по осуществлению контрольной (надзорной) деятельности Республики Беларусь будет способствовать оптимизации административно-правовых отношений в области обеспечения пожарной безопасности, что повысит экономическую эффективность деятельности должностных лиц, усовершенствует систему пожарной безопасности в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 15 июня 1993 г., № 2403-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30 дек. 2015 г. № 334-З // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16 окт. 2017 г. № 376 // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Социальная психология: словарь / под ред. М.Ю. Кондратьева // Психологический лексикон. Энциклопедический словарь: в 6 т. / ред.-сост. Л.А. Карпенко; под общ. ред. А.В. Петровского. – М.: ПЕРСЭ, 2006. – 176 с.
4. Об утверждении Правил пожарной безопасности Республики Беларусь. ППБ Беларуси 01-2014 [Электронный ресурс]: постановление М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь, 14 марта 2014 г., № 3: в ред. постановления М-ва по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь от 14 февр. 2017 г. № 5 // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: 21 апр. 2003 г., № 194-З: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 8 янв. 2018 г. № 95-З // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON FIRE SAFETY OF LEGAL ENTITIES

Alena Pasovets, PhD in Law Sciences, Associate Professor

Alina Barisevich

The state educational establishment «University of Civil Protection of the Ministry for Emergency Situations of the Republic of Belarus», Minsk, Belarus

Purpose: According to the current legislation of the Republic of Belarus, both the manager and the legal entity, should be brought to administrative responsibility for misconduct in the field of fire safety. Currently, the Republic of Belarus is optimizing the implementation of supervisory (supervisory) activities, affecting the reduction in the number of emergency situations at sites, as well as reducing the impact of controlling (supervisory) bodies on business entities. In this regard, the President of the Republic of Belarus signed the Decree No. 376 of the President of the Republic of Belarus of 16.07.2017 «On Measures to Improve Control (Supervisory) Activities», which in turn amended the Decree of the President of the Republic of Belarus No. 510 of October 16, 2009. Therefore, there was a need to improve the administrative and legal procedures in the field of fire safety.

Methods: Detailed study of the existing regulatory and legal acts in the field of fire safety and the introduction of proposals for amending them.

Findings: Taking into account modern changes in the legal framework, the current norms of the Belarusian legislation in the field of fire safety have been analyzed, the main problem aspects have been identified in the implementation of administrative responsibility in the investigated segment, and the ways of their solution are proposed with a view to improve the effectiveness of the surveillance and prevention unit.

Application field of research: The application of regulatory and legal acts will facilitate the optimization of administrative and legal relations in the field of fire safety.

Conclusions: Optimization of administrative and legal relations in the field of fire safety will increase the economic efficiency of officials, as well as improve the fire safety system in the country.

Keywords: supervisory activity, state fire supervision authority, business entity, optimization, administrative responsibility, spot check, unscheduled inspection, technical (technological, verifying) measures, prophylaxis and preventive measures, manager, legal person, fire safety, administrative violation, administrative procedure.

(The date of submitting: January 15, 2018)

REFERENCES

1. *On fire safety: Law of the Republic of Belarus, June 15, 1993, No. 2403-XII*; in edition Law of the Republic of Belarus 30.11.2010, No. 334-Z. Konsul'tant Plyus, Belarus. OOO «YurSpektr», Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2018. (rus)
2. *On the improvement of control (supervisory) activities: Decree of the President of the Republic of Belarus, 16.10.2009. No. 510*; in edition Decree of the President of the Republic of Belarus, 16.10.2017. No. 376. Konsul'tant Plyus, Belarus. OOO «YurSpektr», Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2018. (rus)
3. Social psychology. Dictionary. Edited by M.Yu. Kondratieff. *Psychological lexicon. Encyclopaedic dictionary in six vol.* Compiling editor LA A. Karpenko. Under the general ed. A.V. Petrovsky. Moscow: PERSE, 2006. 176 p. (rus)
4. *On approval of the Fire Safety Rules of the Republic of Belarus. Belarusian FSR 01-2014: Resolution of the Ministry of Emergency Situations of the Republic of Belarus from 14.03.2014 No. 3*; in edition Resolution Ministry of Emergency Situations of the Republic of Belarus from 14.02.2017 No. 5. Konsul'tant Plyus, Belarus. OOO «YurSpektr», Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2018. (rus)
5. *Kodeks Respubliki Belarus' ob administrativnykh pravonarusheniyakh* [The Code of the Republic of Belarus about administrative offenses]: April 21, 2003 No. 194-3: adopted by the House of Representatives on December 17, 2002: approved by the Council of the Republic on April 2, 2003: in edition 08.01.2018 No. 95-Z. Konsul'tant Plyus, Belarus. OOO «YurSpektr», Nats. tsentr pravovoy inform. Resp. Belarus'. Minsk, 2018 (rus)