

DOI: <https://doi.org/10.33408/2519-237X.2020.4-4.450>

УДК 34:614.841.3(476)

ОПТИМИЗАЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Горошко Е.Ю., Бордак С.С.

Цель. Анализ и формирование инновационных предложений в рамках нормативно-правового регулирования обеспечения пожарной безопасности в Республике Беларусь.

Методы. Используются методы индукции, дедукции, анализа и синтеза, сравнительно-правовой метод. Теоретические подходы исследования – исследования в области права. Эмпирической основой исследования является национальная нормативная база Республики Беларусь в области пожарной безопасности.

Результаты. Проведен анализ принятых нормативных инноваций в Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. «О пожарной безопасности», определена их практическая и теоретическая значимость.

Область применения исследований. Результаты исследования могут быть использованы при оптимизации нормативно-правового регулирования обеспечения пожарной безопасности, унификации республиканских и локальных нормативных актов.

Ключевые слова: пожарная безопасность, законодательство о пожарной безопасности, административная ответственность, уголовная ответственность.

(Поступила в редакцию 6 апреля 2020 г.)

Введение

Обеспечение пожарной безопасности – один из актуальных вопросов безопасного функционирования субъектов хозяйствования. В Республике Беларусь в данной сфере ведется системная работа и за последние 10 лет значительно сокращено количество пожаров на различных объектах экономики. Вместе с тем проблема пожаров полностью не устранена. Объективно все это сказывается на темпах развития государства, как итог – на уровне жизни людей. Поэтому защита населения и территорий от пожаров – стратегическая задача государственных органов, подчиненных им организаций, которая должна реализовываться руководителями и должностными лицами всех уровней.

Правовую основу и принципы организации системы пожарной безопасности, действующей в целях защиты от пожаров жизни и здоровья людей, национального достояния, всех видов собственности и экономики, определяет Закон Республики Беларусь от 15 июня 1993 г. «О пожарной безопасности» (далее – Закон)¹. Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в целях совершенствования законодательства в данной области был подготовлен и инициирован к принятию Закон «Об изменении Закона Республики Беларусь "О пожарной безопасности"»².

Необходимость совершенствования законодательства в сфере пожарной безопасности обуславливалась произошедшими изменениями в национальном законодательстве, принятием новых нормативных правовых актов, таких как Декрет Президента Республики Беларусь от 23 ноября 2017 г. № 7 «О развитии предпринимательства», указов Президента Республики Беларусь от 9 февраля 2015 г. № 48 «О мерах по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов» и от 16 октября

¹ О пожарной безопасности: Закон Респ. Беларусь от 15 июня 1993 г. № 2403-ХП: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2015 № 3341-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

² Об изменении Закона Республики Беларусь «О пожарной безопасности»: Закон Респ. Беларусь от 11 нояб. 2019 г. № 251-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2017 г. № 376 «О мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности», изменениями в законах Республики Беларусь «О техническом нормировании и стандартизации» и «О нормативных правовых актах».

В Законе предусмотрено уточнение норм, регулирующих правовые отношения в области обеспечения пожарной безопасности, вопросы государственного управления и государственного надзора в области обеспечения пожарной безопасности, а также полномочий Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в области обеспечения пожарной безопасности.

Также усовершенствовано правовое регулирование деятельности внештатных и добровольных пожарных формирований, добровольных пожарных организаций. Внесенные изменения в Закон предусматривают установление права на участие граждан, коллективов работников в осуществлении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, цели, виды, порядок создания и деятельности внештатных пожарных формирований. Определены новые обязанности и права членов внештатных пожарных формирований, а также гарантии членам внештатных пожарных формирований, финансирование деятельности внештатных пожарных формирований. Урегулирован правовой статус добровольных пожарных организаций, обязанности и права членов добровольных пожарных формирований, актуализированы нормы, регулирующие деятельность органов государственного пожарного надзора, введено понятие «государственный надзор в области обеспечения пожарной безопасности» и определены его составляющие.

Основная часть

Первое. В соответствии с законодательством Республики Беларусь основные полномочия в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности осуществляются Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь. Так, Положением о порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов, проектной документации, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 8 октября 2008 г. № 1476, функция по согласованию обоснованных отступлений от требований технических нормативных правовых актов, взаимосвязанных с техническим регламентом Республики Беларусь «Здания и сооружения, строительные материалы и изделия. Безопасность» (ТР 2009/013/ВУ), возложена на Минстройархитектуры³. Действовавшая редакция Закона правом согласовывать проекты на строительство объектов, в которых отсутствуют противопожарные требования, а также проекты с обоснованными отступлениями от противопожарных требований наделяла органы государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь⁴. Дублирование норм в различных законодательных актах вносило дисбаланс в практику рассматриваемой деятельности. В связи с этим из Закона исключена данная норма, тем самым четко определен субъект согласования вышеобозначенных проектов, в качестве которого выступает Минстройархитектуры.

Второе. Нормами ст. 426 Гражданского кодекса Республики Беларусь урегулирована обязанность продавца по передаче товара покупателю:

«1. Продавец обязан передать покупателю товар, предусмотренный договором купли-продажи.

³ О порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов, проектной документации: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 8 окт. 2008 г. № 1476-3: в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 14.12.2018 № 902 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁴ См. сноску 1.

2. Если иное не предусмотрено договором, продавец обязан одновременно с передачей товара передать покупателю его принадлежности, а также относящиеся к нему документы (технический паспорт, сертификат качества, инструкцию по эксплуатации и т. п.), предусмотренные законодательством или договором»⁵.

Частью 2 ст. 12 Закона Республики Беларусь от 9 января 2002 г. «О защите прав потребителей» регламентирована обязанность изготовителя (исполнителя, продавца) информировать потребителя об условиях безопасного использования товара:

«Изготовитель (исполнитель, продавец) обязан информировать потребителя о возможном риске и об условиях безопасного использования товара (результата работы, услуги) с помощью соответствующих обозначений, принятых в Республике Беларусь и (или) в международной практике. При этом, если для безопасного использования товара (результата работы, услуги), хранения, транспортировки или утилизации товара (результата работы) необходимо соблюдать специальные правила, изготовитель (исполнитель) обязан указать их в документации, прилагаемой к товару (результату работы, услуге), на этикетке или иным доступным (известным) и понятным потребителю способом, позволяющим ему своевременно ознакомиться с этими правилами, а продавец (исполнитель) обязан довести эти правила до сведения потребителя»⁶.

Вместе с тем в ч. 3 ст. 11 действовавшей редакции Закона указывалось: «Ввозимые в республику и выпускаемые на ее территории средства противопожарной защиты, а также изделия, представляющие пожарную опасность, перечень которых устанавливается Главным государственным инспектором Республики Беларусь по пожарному надзору, при реализации потребителям должны обеспечиваться документами, устанавливающими область, условия применения и меры пожарной безопасности при их использовании. Указанные документы должны составляться на белорусском или русском языке»⁷. В связи со вступлением в силу технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017) эта норма из Закона была исключена.

Третье. Ранее Законом были определены обязанности только республиканских органов государственного управления в области обеспечения пожарной безопасности. Вместе с тем законодательством о пожарной безопасности не определялся правовой статус иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь в рассматриваемом сегменте деятельности. При этом государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, имеют все признаки республиканских органов государственного управления (осуществляют проведение государственной политики, регулирование, управление в определенной сфере деятельности и т. д.). Основное различие между государственными организациями, подчиненными Совету Министров Республики Беларусь, и республиканскими органами государственного управления заключается в механизме их образования, а их обязанности в сфере обеспечения пожарной безопасности аналогичны. Указанное обстоятельство обусловило внесение изменений в статьи, регулирующие ведение первичного учета пожаров и их последствий, а также полномочия государственных органов, государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, в области обеспечения пожарной безопасности.

Четвертое. В целях детализации положений исследуемого Закона уточнены и конкретизированы полномочия Совета Министров Республики Беларусь и Министерства по

⁵ Гражданский кодекс Республики Беларусь // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁶ О защите прав потребителей: Закон Респ. Беларусь от 9 янв. 2002 г. № 90-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2018 № 111-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁷ См. сноску 1.

чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь в области обеспечения пожарной безопасности.

Закон дополнен ст. 15 «Полномочия Президента Республики Беларусь в области обеспечения пожарной безопасности» и 17 «Полномочия Министерства по чрезвычайным ситуациям в области обеспечения пожарной безопасности».

Пятое. Указом Президента Республики Беларусь от 9 февраля 2015 г. № 48 «О мерах по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов» осуществление государственного надзора за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза, Евразийского экономического союза в области пожарной и промышленной безопасности возлагается на Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь⁸.

В целях приведения Закона в соответствие действующему законодательству, а также для систематизации и определения исчерпывающего перечня сфер надзорной деятельности ст. 4 изложена в новой редакции:

«Государственный надзор в области обеспечения пожарной безопасности включает:

- 1) государственный пожарный надзор;
- 2) надзор за соблюдением законодательства при осуществлении деятельности по обеспечению пожарной безопасности;
- 3) государственный надзор за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза, Евразийского экономического союза в области пожарной безопасности.

Государственный надзор в области обеспечения пожарной безопасности осуществляется органами государственного пожарного надзора.»

Шестое. Пунктом 1 Положения о Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь установлено, что Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, осуществляющим регулирование и управление в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности и т. д.⁹ Согласно Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»¹⁰ Главный государственный инспектор Республики Беларусь не наделен правом согласовывать проекты нормативных правовых актов. При этом п. 2 ст. 16 предыдущей редакции Закона на республиканские органы государственного управления возлагалась обязанность разработки, утверждения и согласования с Главным государственным инспектором Республики Беларусь по пожарному надзору локальных нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, по вопросам пожарной безопасности. В связи с этим данная норма в Законе упразднена.

Принимая во внимание п. 1 Положения о Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, в новой редакции Закона, в п. 3 ст. 33 слова «Главным государственным инспектором Республики Беларусь по пожарному надзору» заменены на «Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь». Кроме того, в настоящее время система органов государственного пожарного надзора, а также перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность от имени органов государственного пожарного

⁸ О мерах по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов: Указ Президента Респ. Беларусь от 9 февр. 2015 г. № 48: в ред. Указов Президента Респ. Беларусь от 09.02.2015 № 48, от 03.06.2016 № 188, с изм., внесенными Указом Президента Респ. Беларусь от 20.02.2015 № 90 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

⁹ О некоторых вопросах Министерства по чрезвычайным ситуациям: Указ Президента Респ. Беларусь от 29 дек. 2006 г. № 756: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 09.08.2019 № 303 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

¹⁰ О нормативных правовых актах: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

надзора, уже определены постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 17 февраля 2020 г. № 6 «О должностных лицах органов государственного пожарного надзора»¹¹.

Существенным изменением является то, что в действующей редакции Закона Совет Министров Республики Беларусь наделяется правом устанавливать перечень нормативных правовых и технических нормативных правовых актов, образующих систему противопожарного нормирования и стандартизации. Ранее это право принадлежало Главному государственному инспектору по пожарному надзору. Соответствующие изменения внесены в права органов государственного пожарного надзора.

Вместе с тем проекты нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, содержащих требования по обеспечению пожарной безопасности, подлежат согласованию с Министерством по чрезвычайным ситуациям, за исключением проектов государственных стандартов Республики Беларусь и стандартов организаций, технических условий.

Седьмое. Принимая во внимание особую важность внештатных пожарных формирований в обеспечении пожарной безопасности как на отдельных субъектах хозяйствования, так и в населенных пунктах, Закон значительно усовершенствован в части регулирования их деятельности. Так, в новой редакции Закона предусмотрено разграничение между внештатными пожарными формированиями и добровольными пожарными формированиями, также закреплены основные права и обязанности членов этих пожарных формирований.

Внештатные пожарные формирования создаются в формах пожарных команд, дружин и пожарно-технических комиссий по решению руководителей организаций различных форм собственности. Финансирование деятельности таких формирований осуществляется за счет средств организаций, в которых эти формирования созданы, и иных источников, не запрещенных законодательством, а пожарных команд, созданных местными органами власти, – также за счет средств местных бюджетов. Порядок создания и деятельности этих формирований определяется нормами национального законодательства¹².

Добровольные пожарные формирования создаются добровольными пожарными организациями (общественными объединениями или республиканскими государственно-общественными объединениями). Порядок финансирования, материально-технического обеспечения, меры поощрения членов добровольных пожарных формирований и иные вопросы организации их деятельности определяются указанными добровольными пожарными организациями. Ограничений в части выбора видов, определения численного состава создаваемых формирований, методов их работы, а также требований к подготовке (обучению) их членов не устанавливается. Указанные организации могут определять их самостоятельно. С целью стимулирования создания добровольных пожарных организаций законодательно предусмотрено, что такие организации, созданные в форме общественных объединений, могут осуществлять в установленном порядке предпринимательскую деятельность.

Для членов внештатных пожарных формирований и добровольных пожарных формирований Законом предусмотрены следующие социальные гарантии:

участие членов добровольных и внештатных пожарных формирований в рабочее и нерабочее время в тушении пожаров является выполнением общественной обязанности. Указанная норма позволяет сохранять за ними заработок на время выполнения указанных обязанностей;

¹¹ О некоторых вопросах органов государственного пожарного надзора: постановление Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь от 22 июля 2016 г. № 44 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

¹² О внештатных пожарных формированиях: постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2020 г. № 296 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

по решению руководителя организации, в которой они работают или в (на базе) которой создано это формирование, освобождаются от работы для участия в рабочее время в тушении пожаров;

члены пожарных команд и пожарных дружин, имеющих пожарную автоцистерну или иную приспособленную для тушения пожаров технику, имеют право на страхование на случай произошедших при выполнении возложенных на них обязанностей смерти (гибели), увечья или иного повреждения здоровья, осуществляемое в соответствии с законодательством по договорам добровольного страхования, заключенным в их пользу, за счет средств организаций, в (на базе) которых созданы эти внештатные пожарные формирования, и иных источников, не запрещенных законодательством, а члены пожарных команд, созданных местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, – также за счет средств местных бюджетов. Члены пожарных команд и пожарных дружин, незастрахованные, и (или) не прошедшие соответствующую подготовку, и (или) не обеспеченные экипировкой, пожарным аварийно-спасательным оборудованием и инструментом для тушения пожаров, к участию в тушении пожаров не допускаются;

за участие в предупреждении и тушении пожаров членам внештатных пожарных формирований могут устанавливаться дополнительный поощрительный отпуск и другие виды поощрений в соответствии с законодательством о труде.

Руководители организаций наделены правом применять иные меры поощрения членов внештатных пожарных формирований.

Внесение в Закон данных дополнений позволило уточнить статус внештатных пожарных формирований, создать условия для их дальнейшего развития, а также обеспечило четкое разграничение правового регулирования деятельности по предупреждению и ликвидации пожаров в Республике Беларусь:

профессиональные аварийно-спасательные службы действуют в соответствии с законодательством об аварийно-спасательных службах и статусе спасателя;

внештатные пожарные формирования – в соответствии с национальным законодательством;

добровольные пожарные общественные организации и созданные ими добровольные пожарные формирования – в соответствии с законодательством об общественных организациях, а также соответствующими уставами (положениями).

Заключение

Таким образом, очевидно, что нормативно-правовое регулирование обеспечения пожарной безопасности с учетом изменения национального законодательства и практической деятельности обеспечения жизнедеятельности населения сегодня находится в стадии совершенствования и претерпевает существенные изменения. Отметим, что регламентированные инновационные положения в действующем Законе позволили обеспечить единообразный подход при проектировании и строительстве, устранить юридическую коллизию между нормативными правовыми актами и в целом усовершенствовать законодательство в области пожарной безопасности.

**Оптимизация нормативно-правового регулирования
обеспечения пожарной безопасности в Республике Беларусь**

Optimization of legal regulation of ensuring fire safety in the Republic of Belarus

Горошко Елена Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент

Государственное учреждение образования
«Университет гражданской защиты
Министерства по чрезвычайным ситуациям
Беларуси», кафедра организации службы,
надзора и правового обеспечения, доцент

Адрес: ул. Машиностроителей, 25,
220118, г. Минск, Беларусь
e-mail: lena.eu@tut.by
ORCID: 0000-0003-0705-9155

Elena Yu. Goroshko

PhD in Juridical Sciences, Associate Professor

State Educational Establishment «University
of Civil Protection of the Ministry for Emergency
Situations of the Republic of Belarus»,
Chair of Organization of Service, Supervision
and Law Support, Associate Professor

Address: Mashinostroiteley str., 25,
220118, Minsk, Belarus
e-mail: lena.eu@tut.by
ORCID: 0000-0003-0705-9155

Бордак Сергей Сергеевич

Государственное учреждение образования
«Университет гражданской защиты
Министерства по чрезвычайным ситуациям
Республики Беларусь», кафедра гражданской
защиты, старший преподаватель

Адрес: ул. Машиностроителей, 25,
220118, г. Минск, Беларусь
e-mail: bordak.ucp@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9157-3899

Sergey S. Bordak

State Educational Establishment «University
of Civil Protection of the Ministry for Emergency
Situations of the Republic of Belarus»,
Chair of Civil Protection, Senior Lecturer

Address: Mashinostroiteley str., 25,
220118, Minsk, Belarus
e-mail: bordak.ucp@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9157-3899

DOI: <https://doi.org/10.33408/2519-237X.2020.4-4.450>

**OPTIMIZATION OF LEGAL REGULATION OF ENSURING FIRE SAFETY
IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

Goroshko E.Yu., Bordak S.S.

Purpose. Analysis and formation of innovative proposals within the framework of legal regulation of ensuring fire safety in the Republic of Belarus.

Methods. Induction, deduction, analysis and synthesis methods. Theoretical approaches of the research are investigations in the sphere of general theory of law. Empirical basis of the research are the laws of the Republic of Belarus and other documents concerning fire safety.

Findings. The analysis of adopted regulatory innovations in the Law of the Republic of Belarus dated June 15, 1993 «On Fire Safety» was carried out, their practical and theoretical significance was determined.

Application field of research. The results of the study can be used to optimize the legal regulation of ensuring fire safety, the unification of republican and local regulations.

Keywords: fire safety, fire safety legislation, administrative responsibility, criminal liability.

(The date of submitting: April 6, 2020)