
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И МЕРЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ДАННОЙ ОБЛАСТИ

А.Г. Можяев.

**Дальневосточная пожарно-спасательная академия – филиал
Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России**

Несовершенства правового законодательства в области пожарной безопасности в административной и уголовной сферах приводят к разночтению многих статей и несопоставимости наказания с причиненным вредом жизни, здоровью, имуществу и т.п. Поэтому в данной статье рассмотрены проблемы трактовки статей Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Российской Федерации и вопросы профилактики в данной области.

Ключевые слова: пожарная безопасность, административное право, уголовное право, правонарушение, санкции

LEGAL BASES OF MAINTENANCE OF FIRE SAFETY MEASURES AND PREVENTION OF VIOLATIONS OF ADMINISTRATIVE AND CRIMINAL LEGISLATION IN THIS AREA

A.G. Mozhaev. The far Eastern fire and rescue Academy – branch of Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Imperfections of the legal legislation in the field of fire safety in civil and criminal areas, lead to different interpretations of many articles and incompatibility with the punishment inflicted harm to life, health, property, and so in order. Therefore, in this article the problems of interpretation of articles of the criminal and administrative codes and questions of prevention and settling in this area.

Keywords: fire safety, administrative law, criminal law, offense, sanctions

Требования пожарной безопасности (ПБ) необходимо рассматривать как средство правового регулирования отношений пожарной безопасности, поскольку они представляют собой совокупность правовых норм пожарной безопасности и технико-правовых норм пожарной безопасности.

Правовые нормы пожарной безопасности – это нормы, регулирующие общественные отношения адекватно угрозе пожара, которые закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах. Дальнейшая конкретизация законодательных положений находит свое закрепление в подзаконных нормативных актах: ГОСТах, положениях, требованиях, правилах, где расположены технико-правовые нормы ПБ.

Понятие ПБ дается и в иных отраслевых нормативно-правовых актах. Так, инженерно-техническая дефиниция ПБ закреплена в технических нормах. В соответствии

с ГОСТ 12.1.004–91 «пожарная безопасность – это состояние, при котором исключается возможность пожара и в случае его возникновения предотвращается воздействие на людей опасных факторов и обеспечивается защита материальных ценностей» [1].

С учетом изложенного ПБ обладает следующими признаками:

- это составная часть общественной безопасности Российской Федерации;
- это социально-правовая категория;
- это объект правового регулирования;
- это состояние, противоположное пожароопасному;
- это многофункциональная категория, которая объединяет в себе технический, экономический, социальный, юридический аспекты;
- это устойчивое состояние, позволяющее обеспечивать охрану общества от факторов, способных причинить ущерб в результате пожара.

Принимая во внимание изложенные положения, можно предложить следующую уголовно-правовую дефиницию ПБ.

ПБ – разновидность общественной безопасности Российской Федерации, которая представляет собой урегулированное уголовным правом состояние защищенности жизненно важных интересов общества и его институтов от угрозы пожара.

Иная ситуация складывается с преступлениями, закрепленными в ч. 2 ст. 167, ст.ст. 168, 261 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) [2]. В этих посягательствах пожарная безопасность вообще не указывается в качестве объекта. Например, С.А. Никольская разделяет преступления против ПБ, к которым относит ст. 219 УК РФ, и преступления, связанные с поджогами [3], в число которых включает вышеперечисленные деяния. Из такой классификации следует, что поджоги не посягают на ПБ. С подобной позицией, на взгляд авторов, невозможно согласиться. Конечно, учитывая расположение в законе указанных составов, необходимо сделать вывод, что непосредственным их объектом выступают отношения той или иной формы собственности либо отношения, обеспечивающие сохранность лесного фонда. Однако представляется возможным оспорить данную точку зрения на основании ряда аргументов.

Во-первых, из легального определения ПБ [4] можно сделать вывод о том, что существует личная, общественная, государственная ПБ. Ряд исследователей также выделяет экологическую, техническую ПБ [5]. Следовательно, при уничтожении собственности путем поджога можно утверждать о посягательстве на личную или общественную ПБ, а в зависимости от выбранного предмета преступления, например лесного массива – о посягательстве на экологическую ПБ. В ст. 261 УК РФ экологическая ПБ, бесспорно, также может считаться объектом преступления. При этом необходимо отметить, что экологическая ПБ, учитывая круг заинтересованных субъектов, всегда является общественной или государственной.

Во-вторых, в ч. 2 ст. 167, ст. 261 УК РФ законодатель прямо указывает, что поджог относится к общеопасным способам совершения деяний. Таким образом, при уничтожении имущества путем поджога налицо угроза общественной ПБ. Неосторожное обращение с огнем, закрепленное в качестве способа уничтожения имущества в ст. 168 УК РФ, в большинстве случаев вызывает пожар, который является неконтролируемым горением и по своей природе тоже создает опасность для многих людей. Например, большинство квартирных пожаров происходит по причине неосторожного обращения с огнем, и общеизвестно, что при этом почти всегда потерпевшими становятся жильцы соседних помещений.

Способ совершения преступлений, указанных в ч. 2 ст. 167, ст.ст. 168, 261 УК РФ, представляется более опасным, нежели сами по себе преступления, предусмотренные перечисленными нормами. Если лицо желает уничтожить имущество или лес путем поджога, оно не может не осознавать, что избранный им способ создает опасность для интересов многих людей. Следовательно, деяние виновного угрожает уже не столько отношениям собственности или сохранности лесного фонда, но и безопасности общества в целом.

В-третьих, 60–80 % преступлений, запрещенных указанными статьями, совершается путем поджога или неосторожного обращения с огнем, то есть на практике в большинстве случаев эти деяния посягают именно на ПБ.

Поэтому отношения собственности и сохранности лесного фонда в рассматриваемых случаях являются дополнительным объектом посягательства. Непосредственным же объектом следует считать ПБ.

На основании вышеизложенного в классификационную группу преступлений, посягающих на ПБ, следует включать, помимо ст. 219 УК РФ и другие нормы, расположенные в различных главах Особой части УК РФ, а именно: ч. 2 ст. 167, ст.ст. 168, 261 УК РФ.

1. Потому как юристы не едины в своем понимании места преступлений в сфере ПБ, предлагается сделать акцент на эти деяния по признаку непосредственного объекта посягательства в самостоятельную группу – преступления против ПБ.

2. На основании юридического анализа ряда составов преступлений, предусмотренных УК РФ, полагаем, что ПБ выступает в качестве непосредственного объекта посягательства не только лишь в деянии, предусмотренном ст. 219 УК РФ. К преступлениям против ПБ должно относиться вдобавок ст. 219 УК РФ и прочие нормы, изложенные в различных главах Особой части УК РФ, а в частности ч. 2 ст. 167, ст.ст. 168, 219, 261 УК РФ. В разъяснении указанной позиции приводятся следующие доводы. Легальная формулировка ПБ позволяет поделить ее на личную, общественную и государственную. Помимо того, большинство преступлений, запрещенных указанными статьями, на практике совершается путем поджога или неосторожного обращения с огнем, то есть чаще всего эти деяния посягают именно на ПБ.

ПБ как объект правовой охраны регулируется различными отраслями права: уголовным и административным. Указанный подход с неизбежностью влечет за собой нарушения системности законодательства, возникновение коллизий и, как результат, затрудняет правоприменение. Анализ охраны ПБ по ст. 219 УК РФ позволил выявить существенные недостатки и упущения в ее правовой регламентации. К таковым можно отнести использование различной терминологии, необоснованное создание специальных норм и др.

Так, возможность административной ответственности за посягательства на ПБ – законодатель предусмотрел как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) [6] закрепляет три состава правонарушений, объектом которых выступает ПБ:

- ст. 8.32 (нарушение правил ПБ в лесах);
- ст. 11.16 (нарушение требований ПБ на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте);
- ст. 20.4 (нарушение требований ПБ).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что законодатель уделяет значительное внимание вопросам правовой охраны ПБ. Тем не менее совокупность норм, предусмотренных административным и уголовным правом, построена без учета требований системности. Примером этому могут служить следующие положения:

1. Для обозначения одних и тех же понятий употребляются разные термины. Статья 8.32 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил ПБ, тогда как в ст.ст. 11.16, 20.4 КоАП РФ речь идет о нарушении требований пожарной безопасности. Между тем принятый, в июле 2008 г. Технический регламент о требованиях ПБ в ст. 4 указывает, что в нормативных актах и документах устанавливаются требования ПБ. При этом к нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относятся федеральные законы о технических регламентах, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а к нормативным документам по ПБ относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования ПБ

(нормы и правила) [7]. Таким образом, перечень правовых актов, устанавливающих требования ПБ, является чрезвычайно обширным. Поэтому закрепление этого перечня в диспозициях правовых норм приведет лишь к загромождению текста статьи и затруднит ее понимание и применение.

В данном случае представляется вполне оправданной унификация законодательной терминологии, проведенная в конце 2013 г., однако она не коснулась ст. 8.32 КоАП РФ, в связи с чем предлагается и в указанной норме применять понятие «требования пожарной безопасности», не указывая, какими именно нормативными актами или документами они установлены.

2. Санкции специальной нормы не отличаются от санкций общей нормы. Статья 11.16 КоАП РФ (нарушение требований ПБ на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте) является специальной по отношению к ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований ПБ). Специальная норма всегда создается с учетом специальных признаков, которые влияют на ответственность, смягчая или усиливая ее по сравнению с общей нормой. В рассматриваемом случае таким признаком выступает место совершения правонарушения – железнодорожный, морской, внутренний водный или воздушный транспорт. Однако санкции обеих статей для граждан и должностных лиц абсолютно одинаковы: административный штраф в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей для граждан, и от шести тысяч до пятнадцати тысяч рублей – для должностных лиц. Возникает логичный вопрос: зачем вводить в закон дополнительную специальную норму, когда та же самая ответственность наступает по общей. Соответственно, законодателю следует либо усилить санкции в ст. 11.16 КоАП РФ, как это сделано в ст. 8.32 КоАП РФ либо исключить ст. 11.16 из КоАП РФ. Второй вариант представляется более предпочтительным, поскольку он позволил бы устранить ошибки, связанные с нарушением системности законодательства, которые будут рассмотрены ниже.

3. Для статьи 11.16 КоАП РФ отсутствует аналогичная норма в УК РФ. Для большинства административных правонарушений можно найти в УК РФ норму, защищающую те же общественные отношения, не является исключением и нарушение требований ПБ. Оно относится к тем противоправным деяниям, ответственность за которые предусмотрена и в административном, и в уголовном законодательстве. Для ст. 8.32 КоАП РФ – это ст. 261 УК РФ, для ст. 20.4 КоАП РФ – это ст. 219 УК РФ. Между тем очевидно, что нарушение требований пожарной безопасности на транспорте (ст. 11.16 КоАП РФ) представляет собой общественную опасность в случае, если причиняет вред жизни или здоровью человека. Поэтому позиция законодателя, выделившего данный состав в качестве административного правонарушения, но не в качестве преступления, несколько непонятна. Конечно, квалификация нарушения требований ПБ на транспорте при причинении вреда жизни человека будет проведена по ст. 219 УК РФ, но тогда возникает абсурдная ситуация. Получается, что общественная вредность нарушений общих требований ПБ и требований безопасности на транспорте различна (хотя анализ санкций за эти правонарушения противоречит этому выводу), а общественная опасность одинакова. Для устранения этого противоречия следует либо ввести соответствующую норму в гл. 27 УК РФ, либо исключить из КоАП РФ ст. 11.16.

Кроме того, ч. 6 ст. 20.4 КоАП РФ устанавливает санкции за нарушение требований ПБ, если это не повлекло тяжкого вреда здоровью человека. В свою очередь, ст. 11.16 КоАП РФ на части не разделена, и такого квалифицирующего признака не содержит. Следовательно, если нарушение требований ПБ на транспорте повлечет причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью, оно подлежит квалификации по общей норме, то есть ч. 6 ст. 20.4 КоАП РФ. Таким образом, нарушение правил ПБ делится на общую и специальную нормы только по основному составу. В таком случае выделение специальной нормы представляется совершенно нецелесообразным.

Также остается неясным, почему законодатель, закрепив ответственность за нарушение ПБ на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном

транспорте (ст. 11.16 КоАП), не предусмотрел никаких санкций за аналогичное деяние на общественном автомобильном транспорте. Подобное нарушение также может повлечь причинение значительного ущерба, в том числе создать опасность для жизни и здоровья человека. Объяснением этому может служить то, что ст. 11.16 КоАП РФ является бланкетной и требует обращения к правовым актам, закрепляющим соответствующие требования [8, 9]. Подобного акта, устанавливающего правила ПБ на общественном автомобильном транспорте, в России не предусмотрено. Однако в системе российского законодательства отсутствует и нормативный документ, закрепляющий требования ПБ на морском транспорте. Тем не менее ответственность за их нарушение в КоАП РФ установлена. В то же время по какой-то причине не является административным правонарушением, требующим квалификации по специальной норме, нарушение требований ПБ на предприятиях нефтепродуктообеспечения или в учреждениях культуры Российской Федерации. Между тем не вызывает сомнения, что несоблюдение противопожарных требований на указанных объектах может повлечь значительно больший ущерб, чем при обычных обстоятельствах, и нормативные акты, к которым можно было бы обратиться при существовании бланкетной диспозиции, законодателем созданы.

Подход законодателя представляется весьма непоследовательным. Для соблюдения требований системности, без которого невозможно существование эффективно действующего законодательства, необходимо либо создавать самостоятельные нормы об административной и, следовательно, уголовной ответственности за нарушение всех специальных правил ПБ на разного рода объектах, что с очевидностью приведет к нецелесообразному «разбуханию» КоАП и УК РФ либо исключить ст. 11.16 из КоАП РФ. Учитывая изложенное выше, последний вариант представляется более логичным и обоснованным.

Как и административное, уголовно-правовое регулирование охраны ПБ не лишено ряда недостатков. Они обусловлены как технико-юридическими недоработками, так и отсутствием единой научной позиции по поводу содержания элементов и признаков состава преступления, предусмотренного ст. 219 УК РФ.

Из-за того, что ПБ является как объектом охраны уголовного, так и административного права, могут возникать недостатки правового регулирования ответственности за ее несоблюдение, которые противоречат системности законодательства и затрудняют правоприменение. Разночтение в терминологии возникает в основном при определении предмета посягательства: это правила ПБ либо требования ПБ. Проведя анализ действующего законодательства о правовом регулировании ПБ предлагается использовать в нормах КоАП и УК РФ нераздельный термин: «требования пожарной безопасности».

Нарушение правил ПБ относится большинством законодателей к категории преступлений небольшой (основной состав) или средней тяжести (квалифицированные составы). Санкции во всех анализируемых нормах являются альтернативными: штраф, общественные/принудительные/исправительные работы, ограничение или лишение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Существование ст. 11.16 КоАП РФ представляется нецелесообразным, и эту норму надлежит изъять из КоАП РФ, так как, санкции этой специальной нормы не свидетельствуют о более высокой степени вредности нарушения требований ПБ по сравнению с нарушением общих требований ПБ (ст. 20.4 КоАП РФ). Помимо того, при наступлении вредных последствий нарушения правил ПБ обязательство наступает по общей норме ст. 20.4 КоАП РФ. Уголовное право, в свою очередь, не считает, что покушение на ПБ на транспорте опаснее обычного, и не выделяет соответствующего специального состава.

Литература

1. ГОСТ 12.1.004–91 ССБТ. Пожарная безопасность. Общие требования. М.: Стандартинформ, 2006.

2. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2 954.
3. Никольская С.А. Преступления, посягающие на пожарную безопасность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2005. С. 14–15.
4. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.
5. Стахов А.И. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 22, 27–28.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 6 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
7. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (с изм. и доп. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (Ч. 1). Ст. 3 579.
8. Об утверждении правил пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта Российской Федерации: Приказ Минтранса Рос. Федерации от 24 дек. 2002 г. № 158 (в ред. от 22 апр. 2003 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении правил пожарной безопасности на железнодорожном транспорте: Приказ МЧС РФ от 11 нояб. 1992 г. № ЦУО-112 (в ред. Приказа МЧС Рос. Федерации от 6 дек. 2001 г. № 47). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О СОСТОЯНИИ И НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ КРИТИЧЕСКИХ ИНФРАСТРУКТУР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Д. Катаржнов, кандидат технических наук, доцент.

**Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет
информационных технологий, механики и оптики.**

С.Б. Хитов.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

О.Г. Смирнова, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет МВД России

Рассмотрено состояние и направления развития нормативного правового и нормативного регулирования защищенности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, обеспечения устойчивости ее функционирования, развитие механизмов обнаружения и предупреждения информационных угроз и ликвидации последствий их проявления, повышение защищенности граждан и территорий от последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных информационно-техническим воздействием на объекты критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Ключевые слова: информационная безопасность, критическая информационная инфраструктура, ключевая система информационной инфраструктуры, автоматизированная система управления производственными и технологическими процессами, нормативно-правовой акт, законодательство