

## КВАЛИФИКАЦИЯ НАРУШЕНИЙ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПО КОАП РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

*Е.Е. ТАТАРЯН, заместитель заведующего кафедрой конституционного  
и административного права Российского государственного университета туризма и сервиса ©*

Статья посвящена квалификации нарушений требований пожарной безопасности по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. На основании проведенных исследований автор со ссылкой на нормативные правовые акты, действующие в области пожарной безопасности, комментирует составы административных правонарушений: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону статьи 20.4 КоАП Российской Федерации. По мнению автора, такой научный комментарий окажет помощь судьям, должностным лицам органов, осуществляющих государственный пожарный надзор, студентам (курсантам) учебных учреждений, обеспечивающих получение высшего юридического образования; выработке умений и навыков правильной квалификации административных правонарушений в области пожарной безопасности.

По официальным данным МЧС РФ, в 2006 году было зарегистрировано 218 тысяч 570 пожаров, что на 4% меньше по сравнению с 2005 годом. При этом в результате пожаров погибли 17 тысяч 65 человек (-6,8% в сравнении к 2005 г.), в том числе 698 детей (-4,9%). Получили травмы 13 тысяч 379 человек (+1,3 %). Прямой материальный ущерб составил 7,9 млрд руб. (+16,4%). Ежегодно к административным правоотношениям должностными лицами органов государственного пожарного надзора привлекается более 1 млн 200 тыс. правонарушителей.

Как свидетельствует практика, внесение изменений и дополнений в те или иные статьи Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП), предусматривающие административную ответственность, ведет к обострению проблем их правильной юридической квалификации. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, допускаются различные ошибки, что приводит к неправильной квалификации деяний и необоснованному привлечению граждан к административной ответственности.

Структурно статья 20.4 КоАП РФ состоит из шести частей, каждая из которых предусматривает ответственность физических или юридических лиц за нарушения требований правил пожарной безопасности [1]. *Непосредственным объектом* административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.4 КоАП, является

«совокупность общественных отношений, охраняемых противопожарными правилами, нормами и стандартами и направленных на обеспечение государственных мер борьбы с огнем» [2, с.637].

Под *пожарной безопасностью*, являющейся составной частью общественной безопасности, в соответствии со статьей 1 Федерального закона «О пожарной безопасности» понимается состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. *Пожаром* признается неконтролируемое горение, причиняющее ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам граждан и государства [3, ст. 1]. *Субъектом* данного правонарушения могут выступать как физические, так и юридические лица.

Согласно части 1 статьи 2.5 КоАП, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Вместе с тем, если все вышеперечисленные категории лиц, на которых по общему правилу распространяется действие Дисциплинарных

\* Статья поступила в редакцию 29 февраля 2008 года.

уставов и Положений о прохождении службы совершат нарушения требований пожарной безопасности вне места службы, они в соответствии с частью 2 данной статьи несут административную ответственность на общих основаниях.

Должностные лица несут административную ответственность за совершение правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.4 КоАП, в тех случаях, когда они своими действиями (бездействием), в том числе и в случаях дачи неправомерных распоряжений подчиненным по службе лицам, а так же в тех случаях, когда они, являясь руководителями различных звеньев управленческого аппарата, не осуществляли систематического контроля за соблюдением требований пожарной безопасности, рабочими и служащими, вверенного им предприятия, учреждения, цеха, лаборатории и тому подобное.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона «О пожарной безопасности», ответственность за нарушение требований пожарной безопасности несут собственники имущества, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители предприятий, лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности приказом по предприятию или организации, ответственные квартиросъемщики или арендаторы квартир (комнат) в домах государственного, муниципального или ведомственного жилищного фонда, если иное не предусмотрено соответствующим договором [3, ст. 38].

*Объективная сторона* правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.4 КоАП, заключается в нарушении требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами, правилами. Диспозиция части 1 статьи 20.4 КоАП носит бланкетный характер. Такое ее построение вызвано необходимостью обеспечения сочетания стабильности административно-деликтного законодательства и динамизма охраняемых им общественных отношений, а также, что немаловажно, практической невозможностью включить в КоАП все положения из многочисленного перечня противопожарных нормативных правовых актов.

К нормативным документам по пожарной безопасности, согласно статье 20 Закона «О пожарной безопасности», относятся стандарты, нормы и правила пожарной безопасности, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности [3, ст. 20].

При обеспечении пожарной безопасности наряду с данными нормативными правовыми актами следует также руководствоваться стандартами, строительными нормами и правилами, нормами технологического проектирования, отраслевыми и региональными правилами пожарной

безопасности и другими, утвержденными в установленном порядке нормативными документами, регламентирующими требования пожарной безопасности.

В настоящее время в России действуют принятые и введенные в действие приказом МЧС РФ Правила пожарной безопасности [4]. Их принятие вызвано не задачей разъяснения статьи 20.4 КоАП РФ, а необходимостью урегулировать нормальную, безопасную в пожарном отношении, деятельность в сфере промышленности, строительства, сельского хозяйства и так далее.

Наличие правовых норм, определяющих рамки безопасной деятельности граждан, должностных лиц, а также юридических лиц, позволило законодателю при установлении административно-правового запрета ссылаться на данные правила, нормы и стандарты пожарной безопасности.

Под нарушением требований пожарной безопасности следует понимать виновное совершение действий, противоречащих противопожарным правовым нормам либо невыполнение требований пожарной безопасности.

Результаты проведенных нами научных исследований по данному вопросу позволяют утверждать, что противопожарные деликты совершаются преимущественно в форме невыполнения либо ненадлежащего выполнения соответствующих требований пожарной безопасности. Так, социологическое исследование, проведенное нами в более чем 40 подразделениях органов Государственного пожарного надзора (изучено более 1650 дел об административных нарушениях требований пожарной безопасности), показало, что в 35% случаев правила, нормы и стандарты, обеспечивающие пожарную безопасность, были нарушены путем активного противоправного действия, а в 65% случаев – путем бездействия.

Анализ содержания правил пожарной безопасности позволяет констатировать, что они содержат противопожарные нормы, как правило, двух видов: запрещающие и предписывающие.

Запрещающие нормы в категорической форме не разрешают совершать те или иные действия, которые могут привести к возникновению пожарной обстановки или непосредственно к пожару либо загоранию. Запрещающие нормы могут быть нарушены только активным поведением – действием делинквента (правонарушителя).

Предписывающие нормы правил пожарной безопасности обязывают соответствующих лиц совершать активные действия, направленные на поддержание надлежащего противопожарного состояния, например, объектов предприятия (зданий, помещений, наружных установок, сооружений, а также территории предприятия).

Правонарушения, предусмотренные частями 1, 2, 4–6 статьи 20.4 КоАП, можно отнести к

правонарушениям с так называемым «формальным составом». Правонарушения с «формальным» составом признаются общественно опасными уже самим фактом нарушения требований пожарной безопасности. Они считаются оконченными с момента начала совершения противоправного деяния и при такой формулировке состава не требуется, в качестве обязательного признака, наступления общественно опасного последствия в виде возникшего пожара или причинения легкого вреда здоровью человека.

Данный обязательный признак правонарушения является характерным для проступка, предусмотренного частью 3 статьи 20.4 КоАП, ибо диспозиция включает такой квалифицирующий признак, как нарушение требований пожарной безопасности, повлекшее возникновение пожара без причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо без наступления иных тяжких последствий.

Если в результате нарушения требований пожарной безопасности лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, возникнет пожар, что приведет к причинению по неосторожности тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека или повлечет его смерть или иные тяжкие последствия (значительный материальный ущерб, длительная приостановка или дезорганизация работы предприятия, организации, оставление потерпевших без жилья, средств к существованию и т.п.), то данное правонарушение следует квалифицировать как преступление, предусмотренное статьей 219 УК РФ [5].

Характеризуя нарушения требований пожарной безопасности, следует выделить длящиеся и разовые нарушения. Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют, что только в 20% исследованных нами административных дел правонарушения носили разовый (однократный) характер.

Разовое правонарушение может продолжаться в течение незначительного промежутка времени (использование открытого огня, курение на территории пожароопасного объекта и т.п.). Ответственность должна наступать независимо от продолжительности совершения разового проступка, однако для этого обязательно должен быть установлен его начальный момент.

Более сложным по своей юридической природе и распространенным является длящееся нарушение правил пожарной безопасности. По нашим данным, удельный вес длящихся административных правонарушений требований пожарной безопасности составляет около 80% от общего количества выявленных проступков.

При рассмотрении дела об административном деликте важно установить начальный момент его совершения, поскольку это необходимо для правильного исчисления сроков наложения

административных наказаний, предусмотренных статьей 4.5 КоАП.

Субъективная сторона представляет собой совокупность признаков, характеризующих волевое отношение правонарушителя к своим действиям, а также к последствиям, то есть его вину. Установление вины имеет решающее значение для привлечения правонарушителя к ответственности. Действующим федеральным законодательством (ст. 2.2 КоАП) установлены две формы вины: умысел и неосторожность.

По отношению к самому нарушению требований пожарной безопасности вина может состоять как в форме умысла, так и неосторожности. По отношению же к возможным наступившим последствиям вина может быть только в форме неосторожности.

Часть 2 статьи 2.2 КоАП предусматривает ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, установленных стандартами, нормами и правилами совершенных в условиях особого противопожарного режима.

Особо неблагоприятной может быть признана обстановка, связанная с реальной угрозой жизни, здоровью людей и окружающей их природной среде, которая обусловлена крупными (массовыми) пожарами, в том числе лесоторфяными.

При особом противопожарном режиме органы государственной власти и местного самоуправления могут устанавливать дополнительные требования пожарной безопасности, привлекать силы и средства организаций для устранения причин и ликвидации последствий пожаров, а также выделять для этого дополнительные средства.

Часть 4 статьи 20.4 КоАП предусматривает ответственность должностных лиц и юридических лиц за выдачу сертификата соответствия на продукцию без сертификата пожарной безопасности, при условии, что такой сертификат обязателен.

В соответствии со статьей 6 Закона РФ от 10 июня 1993 года №5151-1 «О сертификации продукции и услуг» [6], под *сертификатом соответствия* понимается документ, выданный по правилам системы сертификационной продукции установленным требованиям. Обязательной составной частью сертификата является сертификат пожарной безопасности. Порядок организации и проведения сертификации продукции и услуг в области пожарной безопасности определяется Государственной противопожарной службой МЧС РФ по согласованию со специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области сертификации (Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии).

Согласно статье 33 Закона «О пожарной безопасности», сертификация в области пожарной безопасности представляет собой деятельность по подтверждению соответствия продукции и

услуг установленным требованиям пожарной безопасности.

Объектами сертификации являются следующие: продукция промышленности строительной индустрии и предпринимательской деятельности, в том числе и импортируемой в Россию (вещества, материалы, строительные конструкции, средства производства и обеспечения пожарной безопасности, технологические установки, транспортные средства, электронные, электротехнические изделия, их элементы и совокупности); услуги в области пожарной безопасности (огнезащита строительных конструкций, ремонт и зарядка огнетушителей, монтаж, наладка, техническое обслуживание систем противопожарной защиты и т.п.).

Сертификат пожарной безопасности является основанием для разрешения реализации (ввоза) пожарно-технической продукции на территории РФ. Сертификат пожарной безопасности выдается органом по сертификации на срок не более трех лет. Должностные лица или юридические лица, выдав сертификат соответствия на продукцию без наличия сертификата пожарной безопасности, для подтверждения соответствия сертифицируемой продукции, установленным требованиям пожарной безопасности, совершает действия, подпадающие под квалификацию пункта 4 статьи 20.4 КоАП.

За продажу товаров или оказание услуг, подлежащих обязательной сертификации в области пожарной безопасности, без сертификата соответствия ответственность должностных и юридических лиц наступает по части 5 статьи 20.4 КоАП.

Частью 6 статьи 20.4 КоАП предусмотрена ответственность граждан, должностных лиц

и юридических лиц за несанкционированное перекрытие проездов к зданиям и сооружениям, установленных для пожарных машин и техники.

Целесообразность установления ответственности за данные нарушения требований Правил пожарной безопасности в самостоятельной части статьи 20.4 КоАП вызывает у нас определенные сомнения, поскольку данные действия уже сами по себе являются нарушениями требований пожарной безопасности, содержащихся в основных противопожарных нормативных актах.

Вместе с тем, значимость этих норм трудно переоценить, так как от того, как оперативно придут на место возникшего пожара подразделения пожарной охраны и от того, как они смогут развернуться для организации его локализации и тушения, зависит подчас жизнь и здоровье многих людей, попавших в очаг возгорания, возможность сохранения имущества и минимизации ущерба от пожара. Видимо только этим и можно объяснить решение федерального законодателя об установлении ответственности в самостоятельной части статьи 20.4 КоАП за данное деяние. Протоколы об административных нарушениях требований пожарной безопасности в соответствии с пунктом 42 части 2 статьи 28.3 КоАП могут составлять должностные лица органов, осуществляющих государственный пожарный надзор. Дела об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 20.4 КоАП, рассматривают органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, и судьи районных судов, а в отношении правонарушений, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, судьи гарнизонных военных судов.

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: Ось-89, 2007.
2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 4-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. – М.: ТК Велби, Проспект, 2004.
3. О пожарной безопасности. Федеральный закон от 21 декабря 1994 года №69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. №35. Ст. 3649; 1995. №35. Ст. 3503; 1998. №4. Ст. 430; 2000. №46. Ст. 4537; 2001. №33 (ч. 1). Ст. 3213; 2002. №1 (ч. 1). Ст. 2; №30. Ст. 3033; 2003. №2. Ст. 167; 2004. №19 (ч. 1). Ст. 1839, №27. Ст. 2711; №35. Ст. 3607; 2005. №14. Ст. 1212; №19. Ст. 1752.
4. Правила пожарной безопасности. Приказ МЧС России от 18 июня 2003 г. №313 // Приказ зарегистрирован в Минюсте РФ 27 июня 2003 года. Рег. №4838. Правила введены в действие с 30 июня 2003 года. Полный текст см.: Новые законы и нормативные акты. Обеспечение пожарной безопасности в России. – 2003. – №35. – С. 39–153.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2007.
6. О сертификации продукции и услуг. Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года №5151-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – №31. – Ст. 3832.