

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ  
ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

ИНСТИТУТ ПОСЛЕВУЗОВСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

КОЖАХМЕТОВА АСЕЛЬ ТУЛЕШОВНА

Организационно-правовые вопросы органов противопожарной службы  
по осуществлению государственного контроля и надзора  
в области пожарной безопасности

Магистерский проект на соискание степени магистра национальной  
безопасности и военного дела по образовательной программе  
7M12301 «Правоохранительная деятельность»  
(профильное направление)

Научный руководитель:  
доцент кафедры  
общеправовых дисциплин,  
Амерханов Р.А.,  
кандидат юридических наук,  
младший советник юстиции

---

г. Косшы, 2025 г.

## ТҮЙІНДЕМЕ

Магистрлік жоба Қазақстан Республикасы Мемлекеттік өртке қарсы қызмет органдарының өрт қауіпсіздігі саласындағы мемлекеттік бақылау мен қадағалауды жүзеге асыру жөніндегі қызметінің ұйымдық-құқықтық аспектілерін зерттеуге арналған.

Жұмыс шеңберінде өрт қауіпсіздігі жүйесінің дамуы, нормативтік-құқықтық база, бақылау және қадағалау әдістері талданды, сондай-ақ бар проблемалар анықталды және оларды жою жөнінде ұсыныстар берілді.

Шетелдік тәжірибелермен салыстырмалы талдауға ерекше назар аударылды, бұл заңнаманы және әкімшілік рәсімдерді жетілдіру бойынша ұсыныстарды негіздеуге мүмкіндік берді.

Зерттеу нәтижелері қорғауға ұсынылған екі Ережеде өз көрінісін тапты.

## РЕЗЮМЕ

Магистерский проект посвящён исследованию организационно-правовых аспектов деятельности органов государственной противопожарной службы Республики Казахстан по осуществлению государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности.

В рамках работы проанализировано развитие системы пожарной безопасности, нормативно-правовая база, методы контроля и надзора, а также выявлены существующие проблемы и даны предложения по их устранению.

Особое внимание уделено сравнительному анализу с зарубежными практиками, что позволило обосновать рекомендации по совершенствованию законодательства и административных процедур.

Результаты исследования нашли свое воплощение в двух положениях, выдвинутых на защиту.

## SUMMARY

The master's project is devoted to the study of organizational and legal aspects of the activities of the state fire Service of the Republic of Kazakhstan in the implementation of state control and supervision in the field of fire safety.

The work analyzes the development of the fire safety system, the regulatory framework, methods of control and supervision, as well as identifies existing problems and makes suggestions for their elimination.

Special attention is paid to comparative analysis with foreign practices, which allowed substantiating recommendations for improving legislation and administrative procedures. The results of the study were embodied in two positions put forward for protection.

## СОДЕРЖАНИЕ

ОПРЕДЕЛЕНИЯ.....	4
ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. РОЛЬ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ	
1.1 Развитие системы пожарной безопасности: историко-правовые предпосылки.....	10
1.2 Правовое регулирование, основные функции и задачи органов государственной противопожарной службы .....	19
1.3 Методы и процедуры государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности.....	26
2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
2.1 Сравнительный анализ практики контроля и надзора в области пожарной безопасности в зарубежных странах.....	31
2.2 Существующие проблемы в деятельности органов государственной противопожарной службы с выработкой рекомендаций по совершенствованию правовых и организационных вопросов.....	35
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	42
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	44
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	47

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем магистерском проекте применяются следующие термины с соответствующими определениями:

*пожарная безопасность* – состояние защищенности людей, имущества, общества и государства от пожаров.

*объект* – имущество физических или юридических лиц, государственное имущество, в том числе здания, сооружения, строения, технологические установки, оборудование, агрегаты и иное имущество, к которому установлены или должны быть установлены требования в сфере гражданской защиты.

*пожар* – неконтролируемое горение, создающее угрозу, причиняющее вред жизни и здоровью людей, материальный ущерб физическим и юридическим лицам, интересам общества и государства.

*пострадавший* – физическое лицо, которому причинен вред (ущерб) вследствие чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

*государственная противопожарная служба* – совокупность органов управления, сил и средств гражданской защиты в областях, городах республиканского значения, столице, районах, городах областного значения, предназначенных для организации предупреждения пожаров и их тушения, проведения аварийно-спасательных и неотложных работ, осуществления государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности и проведения дознания по делам об уголовных правонарушениях, связанных с пожарами.

*требования пожарной безопасности* – специальные условия технического и (или) социального характера, установленные законодательством Республики Казахстан в целях обеспечения пожарной безопасности.

*объект с массовым пребыванием людей* – здание, сооружение, помещение предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания, физкультурно-оздоровительных, спортивных, культурно-просветительских и зрелищных организаций, развлекательных заведений, вокзалов всех видов транспорта, культовых зданий (сооружений), рассчитанные на одновременное пребывание ста и более человек, а также здание, сооружение организаций здравоохранения, образования, гостиниц, рассчитанные на одновременное пребывание двадцати пяти и более человек.

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

НКВД – Народный комиссариат внутренних дел  
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика  
ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет  
СНК – Совет народных комиссаров  
СССР – Союз Советских Социалистических Республик  
МВД – Министерство внутренних дел  
ЧС – чрезвычайная ситуация  
МЧС – Министерство по чрезвычайным ситуациям  
РК – Республика Казахстан  
ГКЧС – Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям  
ППБ – правила пожарной безопасности  
СНиП – Строительные нормы и правила  
УК – Уголовный кодекс  
ОГЗ – органы гражданской защиты  
ТР – Технический регламент  
ЕРСОП - Единый реестр субъектов и объектов проверок  
ЭЦП – Электронно-цифровая подпись  
QR-код – Тип матричных штрих кодов или двухмерных штрих кодов

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проводимого исследования. В современных условиях обеспечение пожарной безопасности становится одним из ключевых приоритетов государственной политики, поскольку от этого напрямую зависят жизнь и здоровье граждан, а также сохранность имущества и инфраструктуры. Рост населения, расширение жилой и коммерческой застройки, а также увеличение количества подконтрольных объектов создают новые риски возникновения пожаров. Эти обстоятельства подчеркивают актуальность исследования, направленного на совершенствование системы государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности.

Как показывает статистика (таблица 1) пожары остаются одной из наиболее разрушительных и опасных угроз, ежегодно приводящих к трагическим последствиям, включая человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и неблагоприятное воздействие на экологическую систему.

Таблица 1 - Сведения по пожарам за 2020-2024 гг.

Период	Количество пожаров	Количество погибших	Количество пострадавших	Материальный ущерб
2020 год	13 933	389	363	4 млрд. 994 млн.
2021 год	12 256	413	429	9 млрд. 336 млн.
2022 год	12 219	344	314	36 млрд. 646 млн.
2023 год	11 805	375	304	168 млрд. 834 млн.
2024 год	11 549	326	332	24 млрд. 234 млн.

С учетом таких показателей эффективный контроль и надзор за соблюдением норм и требований пожарной безопасности становится необходимым для предотвращения чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к материальным и человеческим потерям.

Ключевое значение в данном процессе отводится деятельности уполномоченного органа, осуществляющего профилактический контроль и надзор, а также проводящего внеплановые проверки.

В период с 2023 по 2024 год было проведено 38 467 проверок, из которых 24 133 (63 %) – в рамках профилактического контроля и надзора, а 14 334 (37 %) – в форме внеплановых проверок. В результате выявлено более 257 тысяч нарушений требований пожарной безопасности. По итогам надзорных мероприятий к административной ответственности привлечено 39 050 лиц, наложено 5 405 денежных штрафов, на сумму более 246 млн. тенге [1].

Несмотря на масштаб проведенных проверок и выявленные нарушения, правовое регулирование пожарной безопасности остается актуальной задачей. По-прежнему сохраняется ряд нерешенных проблем, требующих реформ для их устранения и дальнейшего совершенствования.

Согласно действующему законодательству органы государственной противопожарной службы не наделены полномочиями по осуществлению контроля и надзора, на стадии проектирования, строительства и ввода объектов в эксплуатацию. Как показывает практика, отсутствие данных функций в определённой степени негативно сказывается на отдельных аспектах реализации государственной политики в сфере обеспечения пожарной безопасности.

У населения возникает вполне обоснованный интерес к целому спектру важных вопросов, связанных с обеспечением пожарной безопасности. В частности, граждан интересует не только непосредственная причина возгорания, но и факторы, которые могли способствовать его распространению. Люди стремятся понять, какие меры предосторожности должны быть предусмотрены, насколько эффективны существующие нормативы и их соблюдение. Кроме того, особое внимание уделяется соответствию приобретаемого жилья установленным стандартам пожарной безопасности: из каких материалов построено здание, имеются ли в нем современные системы противопожарной защиты, обеспечены ли безопасные пути эвакуации. Важным аспектом является процедура приемки объекта в эксплуатацию – каким образом контролируются вопросы пожарной безопасности на этапе строительства, кто несет ответственность за соблюдение нормативов и насколько строго осуществляется надзор.

Также остаётся актуальной проблема недостаточной эффективности учёта подконтрольных объектов. Действующая система не всегда обеспечивает своевременное обновление данных о начале или прекращении деятельности субъектов предпринимательства, что затрудняет оперативное реагирование органов государственной противопожарной службы и может приводить к негативным последствиям в случае возникновения пожара.

С ростом предпринимательской активности и ежедневным открытием новых бизнесов возрастает необходимость обеспечения надлежащего уровня пожарной безопасности. Однако не все субъекты предпринимательства уделяют этому вопросу необходимое внимание, что повышает риск возникновения чрезвычайных ситуаций. Во многих случаях владельцы бизнеса пренебрегают требованиями пожарной безопасности из-за недостаточной информированности, экономии средств или отсутствия должного контроля. Важно, чтобы надзорные органы своевременно выявляли нарушения и предпринимали меры для их устранения. Совершенствование системы контроля и надзора, а также внедрение современных цифровых решений могут значительно повысить уровень пожарной безопасности в бизнес-среде.

Оценка современного состояния решаемой практической задачи заключается в том, что вопросы обеспечения пожарной безопасности, включая исследование аспектов государственного контроля и надзора в этой области, в силу своей специфичности не часто становятся объектом научных исследований в национальной научной сфере.

Вопросы правового регулирования обеспечения пожарной безопасности были освещены в ученых трудах, как Есенбекова А. Б., Макишева Ж. К., Рахметуллина Б. Ж., Максимова П. В., Сарсембенова О. Ж.

Среди зарубежных ученых вопросами пожарной безопасности занимались такие российские ученые: Катукова Н. В., Карелин К. В., Шатов С. А., Антипов Е. Г., Бахраха Д. Н., Беляева В. П., Габричидзе Б. Н., Кармолицкого А. А., Козлова Ю. М., Попова Л. Л., Монохина В. М.

Целью данного исследования является анализ правовых и организационных аспектов осуществления государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности, а также разработка рекомендаций по их совершенствованию.

Задачи исследования направлены на определение и решение следующих взаимосвязанных факторов:

- исследовать действующее законодательство, регулирующее деятельность органов государственной противопожарной службы;
- выявить существующие проблемы в системе государственного контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности;
- разработать рекомендации по улучшению правового регулирования и организации государственного контроля и надзора;
- провести сравнительный анализ практики государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности в зарубежных странах.

Объектом исследования выступает деятельность органов государственной противопожарной службы, их функции и полномочия в сфере государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности.

Предметом исследования являются организационно-правовые аспекты функционирования органов государственной противопожарной службы по осуществлению государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности.

Методы и методологическая основа проведения исследования включает аналитический, сравнительный, историко-правовой, системно-структурный, технико-юридический и статистический методы. Эти подходы позволят провести комплексный анализ правовых и организационных вопросов в области пожарной безопасности.

Научная новизна исследования заключается в том, что вопросы по осуществлению государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности практически не изучаются в научной сфере, что не позволяет совершенствовать механизмы правового регулирования и организационного обеспечения деятельности органов государственной противопожарной службы. Кроме того, результаты исследования включают научно-обоснованные рекомендации по совершенствованию законодательства и практической деятельности органов государственной противопожарной службы.

### Практические рекомендации.

1. Внедрение получения «заключения о соответствии требованиям пожарной безопасности» от органов государственной противопожарной службы, перед приёмкой построенных объектов в эксплуатацию для следующей категории объектов:

- объекты с массовым пребыванием;
- высотные многоквартирные и многофункциональные здания.

2. Внести дополнения в статью 16 Закона Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК «О гражданской защите» в части обязанностей организаций в сфере гражданской защиты, а именно: организации, отнесенные к высокой и средней степени риска в области пожарной безопасности, направляют уведомления в территориальные подразделения органов государственной противопожарной службы о начале и прекращении деятельности, а также об изменении регистрационных данных.

Апробация и внедрение результатов. Основные положения и выводы, содержащиеся в проекте, нашли свое отражение в опубликованной научной статье. Практические рекомендации проекта внедрены в практическую деятельность, в ходе производственной практики в Управлении государственного пожарного контроля и противопожарного нормирования Комитета противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан получен акт внедрения [Приложение 1].

## 1. Роль и полномочия органов государственной противопожарной службы

### 1.1 Развитие системы пожарной безопасности: историко-правовые предпосылки

Использование огня сопровождало человечество на протяжении всей истории, принося как пользу, так и разрушения. С момента его приручения он стал не только источником тепла и света, но и серьезной угрозой для жизни и имущества. История человечества полна разрушительных пожаров, которые уничтожали города, изменяли ход войн и становились причиной социально-экономических кризисов. Однако, осознавая опасность огня, люди искали способы минимизировать риски его неконтролируемого распространения.

Так, еще в древности начали формироваться первые принципы пожарного контроля – системы мер, направленных на предупреждение и тушение пожаров. Эти меры постепенно переходили от стихийных действий общины к четко регламентированным правилам и законам, формируя основы правового и административного регулирования в этой сфере. Первоначально пожарная безопасность обеспечивалась на уровне семей и небольших поселений, затем – на уровне городов и государств, что привело к появлению специализированных служб и установлению ответственности за нарушение правил обращения с огнем. Именно в этот период – в эпоху древних цивилизаций – зародились первые прообразы современной системы пожарного надзора.

Становление пожарного контроля в разные эпохи имеет свои особенности, которые напрямую зависели от уровня урбанизации, технологий строительства и политической системы государства. Рассмотрим, какие меры принимались в древности для предупреждения пожаров и какие институты пожарного надзора существовали в различных цивилизациях.

Впервые специальные подразделения, предназначенные для тушения пожаров, упоминаются в исторических источниках, относящихся к древнему Китаю и Японии.

В Китае такие формирования появились еще в 4 веке до н. э. Их отличала унифицированная форма, а сопровождающий их оркестр выполнял ту же роль, что и современные сирены пожарных машин – оповещал жителей об опасности и сигнализировал о необходимости расчищать путь. Во времена династии Хань (3 век до н.э.) в Китае начали создаваться специальные административные органы, отвечающие за контроль над пожарной безопасностью как в городах, так и при дворе императора. Эти структуры находились в ведении чиновников, отвечающих за поддержание общественного порядка. Одним из значимых достижений китайской цивилизации в обеспечении пожарной безопасности стало вынесение кухонных очагов и мест хранения топлива в отдельные помещения, что снижало риск возгорания жилых строений.

В Древней Японии пожарные команды придерживались строгой военной дисциплины. Пожарные жили в казармах, а для оперативного пробуждения при

тревоге использовался необычный метод: под их головами размещались деревянные поленья, по которым дежурный ударял молотком в случае пожара. Как и в Китае, пожарные команды в Японии использовали бамбуковые лестницы, топоры, вилы и инструменты для демонтажа конструкций. Их тактика тушения заключалась в разрушении горящих строений и создании преграды в виде пустых участков, предотвращающих дальнейшее распространение огня. Также чтобы своевременно обнаруживать возгорания, в японских городах сооружали специальные сторожевые башни, с которых наблюдали за жилыми кварталами.

Одним из известных примеров организации пожарной службы является Древний Рим, в 60-х гг. до н. э. один из богатейших людей Рима, Красс, создает свою собственную пожарную команду и комплектует её из пленных галлов. Среди технического вооружения команды пожаротушения можно выделить вёдра, верёвки, лестницы, багры, а также специальные покрывала пропитанные уксусом.

В 6 г. до н. э., по указу императора Августа был сформирован корпус «отпущенников», состоящий из 7 когорт, общей численностью 7 тысяч человек. Помимо борьбы с огнем, на них возлагались функции по обеспечению порядка, заботе об уличном освещении и предотвращению грабежей при пожарах. Это были военизированные подразделения, личный состав которых находился на казарменном положении. Срок службы составлял 16 лет. Позже был принят закон, по которому лица прослужившие в нем 6 лет, получали право на Римское гражданство. Этим официально признавался тяжелый труд пожарных.

Корпусом командовал префект, который обладал большими полномочиями и назначался императором. Префекты обладали правом осматривать жилые дома, помещения кухонь и состояния печей. Также в их зоне ответственности было расследование пожаров и привлечение виновных к уголовной ответственности. Мера наказания зависела и от того, к какому сословию принадлежал виновный. Если он был из числа знати, то его могли сослать на остров или депортировать. Виновных в поджоге простых граждан нередко подвергали смертной казни, включая сожжение, обезглавливание или скармливание зверям. Если пожар был вызван небрежностью, то префект имел право наложить денежный штраф или наказать розгами.

Крупные пожары в Риме и его провинциях, несмотря на разрушительные последствия, способствовали принятию важных решений, таких как установление новых строительных норм и требований к безопасности зданий и сооружений. Были предусмотрены ограничения на высоту зданий, ширину улиц и используемые строительные материалы. Запретили возведение домов с общими стенами, стремясь размещать новые постройки разрозненно. Перед входом в дома сооружали колонны с плоскими крышами, с которых было удобно отражать наступление пламени. Общественные здания, возводились из мрамора и оснащались большим количеством выходов для повышения безопасности.

В процессе градостроительства промышленные предприятия стали выносить за городские стены. При возведении зданий широко использовались доступные и экономичные материалы, такие как глина, бутовый камень, туф, кирпич, черепица, мрамор. Для повышения пожарной безопасности деревянные конструкции обрабатывали специальной смесью уксуса и измельченной глины. Наряду с развитием строительства, в Риме активно занимались созданием водопроводных систем и пожарных водоемов.

Приведенные сведения указывают, что уже в древние времена существовали правовые нормы, направленные на предотвращение пожаров, борьбу с ними и устранение их последствий.

Развитие правового регулирования пожарной безопасности, как и любого другого правового института, неразрывно связано с историей Российской империи. Для ее территорий, включая Казахстан, который в определенный период рассматривался как ее часть, вопросы обеспечения пожарной безопасности оставались актуальными и требовали особого внимания.

С древнейших времен и до XIV столетия не существовало унифицированной системы организации мероприятий по тушению пожаров. Население самостоятельно боролось с огнём, используя имеющиеся подручные средства, поскольку государственные структуры не оказывали поддержки в данном направлении. «До XIV века пожар считался большим только тогда, когда дома сгорали тысячами, а о дворах меньше двухсот домов летописцы, ввиду малозначительности данного события для того времени, не вели записи» [2, с. 111].

На начальном этапе правовое регулирование ограничивалось исключительно наказаниями за преднамеренные поджоги, без системных мер по их предотвращению. В XI веке в «Русской правде» - одном из первых законодательных памятников Древней Руси (около 1016 года), были закреплены нормы, предусматривающие ответственность за умышленный поджог. За такое деяние предусматривались жесткие санкции: виновный вместе с членами своей семьи мог быть обращён в рабство, а их имущество подлежало конфискации в пользу княжеской казны.

Дополнительные нормы, уточняющие наказание за поджог, в 1036-1054 гг., были включены в «Устав великого князя Ярослава Владимировича о церковных судах и земских делах».

Первые меры по предупреждению пожаров в Москве, а впоследствии и в других русских городах, начали внедряться в конце XV - начале XVI веков. В этот период Иван III инициировал принятие правил, направленных на снижение рисков возгораний. Одним из ключевых требований стало обязательное строительство каменных зданий, что способствовало развитию кирпичного производства. В целях усиления противопожарной безопасности князь издал указ о расчистке территории вокруг Кремля, предусматривающий снос всех построек в радиусе 235 метров. Данное предписание можно рассматривать как ранний аналог современных норм, регламентирующих обязательные

противопожарные разрывы между объектами. В результате в городской застройке стали преобладать каменные терема на безопасном расстоянии друг от друга.

В 1547 году издается Указ Ивана Грозного, обязывающий московских жителей иметь во дворах и на крышах домов ёмкости с водой, а также запрещающий использование печей в летний период. Приготовление пищи предписывалось проводить вдали от жилых построек. Это был безусловно прогрессивный указ, поскольку он позволял горожанам самостоятельно и своевременно устранять небольшие возгорания.

«Наказ о градском благочинии» царя Алексея Михайловича стал основой для формирования государственных мер по обеспечению пожарной безопасности в России. Учрежденная им повинностная система пожарной охраны функционировала в течении 150 лет, до начала XIX века.

В последующие годы, в эпоху правления других представителей династии Романовых, особенно при императоре Петре I, указанные акты были дополнены новыми распоряжениями, что способствовало дальнейшему развитию пожарного дела в России. Именно в этот период была учреждена регулярная пожарная служба, ставшая важным элементом государственной системы. Было решено, что пожарные команды будут формироваться за счет личного состава различных военных подразделений. Для обеспечения гарнизонов средствами тушения им предоставлялось соответствующее оснащение. Обязанности по организации и руководству мероприятиями по ликвидации пожаров возлагались на воинского начальника.

В 1802 году в России было учреждено Министерство внутренних дел, а также издан Указ Александра I о создании пожарной команды при петербургской полиции, в состав которой вошли более полутора тысяч солдат внутренней стражи. В течении краткого времени были организованы пожарные команды, состоящие из 11 подразделений. В штаты были введены дополнительные должности, такие как помощники брандмейстеров, пожарные служители и фурманы, работающие с пожарными орудиями. Постепенно формировалась структура пожарной службы, включающая отряды водоснабжения, трубного и охранительного подразделений, а также была установлена должностная и профессиональная специализация. С этого времени Санкт-Петербург становится центром подготовки профессиональной пожарных.

«Первая профессиональная пожарная команда была учреждена в Москве 31 мая 1804 года. В остальных городах меры по организации противопожарной службы реализовывались на основании «Положения о составе пожарной охраны Петербурга и Москвы» [3, с. 14]. Однако широкомасштабное формирование таких подразделений началось значительно позже.

В 1857 году императором Александром II был утвержден первый в России пожарный устав. Этот нормативный акт определял порядок организации пожарных частей в городах, устанавливал правила предупреждения пожаров, регулировал компенсацию ущерба и систему наградений для работников

пожарной охраны, участвующих в ликвидации пожаров, а также предписывал меры наказания за нарушения противопожарных норм. С 1858 года для оперативной связи в пожарной охране начал использоваться военно-полицейский телеграф, а в 90-х годах XIX века – телефон.

С XIX до начала XX государство фактически устраняется от вопросов обеспечения пожарной безопасности, оставляя население без поддержки в борьбе с пожарами. В этот период отсутствуют системные государственные меры, направленные на предотвращение и ликвидацию возгораний. В результате граждане вынуждены самостоятельно организовывать добровольные пожарные дружины для защиты своих жилищ и имущества.

«В 1910 году Государственная дума признала создание комиссии по борьбе с пожарами в своей структуре необходимым шагом. В ходе обсуждений депутаты пришли к выводу, что основными факторами, способствовавшими возникновению пожаров, являются: отсутствие в законодательстве четких требований по принятию противопожарных мер со стороны местных властей; неудовлетворительное состояние градостроительства, а также недостаточное финансирование, выделяемое на противопожарные мероприятия» [3, с. 23].

В 1917 году, Россия, истощенная войнами и политическими конфликтами, оказалась в состоянии глубокого социального и экономического кризиса. В стране господствовала классовая вражда, разорение и упадок экономики. Производственные предприятия практически прекратили выпуск товаров, а уровень преступности значительно возрос. Все эти факторы способствовали ухудшению общественной безопасности, включая увеличение числа пожаров.

В начале 1917 года один из ведущих деятелей в сфере организации противопожарной службы в Российской империи, Ф. Э. Ландзен, дал следующую оценку текущему положению дел: «Полная неопределенность нашего законодательства, многочисленность инстанций, призванных к заведыванию борьбой с огнем, случайность и произвол в их постановлениях, полная неразбериха, неопределенность, многовластие и путаница...» [4, с. 113]

«17 апреля 1918 года, на заседании Совета народных комиссаров в Кремле, был подписан декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем». Этот правовой акт стал первым шагом в формировании системы обеспечения пожарной безопасности. В Советском Союзе появляется государственный пожарный надзор, законодательно определены его полномочия, а также права и обязанности пожарных.

В стране были созданы первые учебные заведения для подготовки специалистов в области пожарной безопасности, а также сформированы 900 профессиональных городских пожарных команд, общая численность которых составила 35 тысяч человек» [5, с. 6].

В 1920 году в структуре Народного комиссариата внутренних дел был создан Центральный пожарный отдел, которому было поручено осуществление координации и руководство деятельностью пожарной охраны на территории всего Советского Союза.

Центральный пожарный отдел, получив полномочия по управлению всей системой пожарной охраны, начал формирование её организационной структуры. В губернских органах и городских коммунальных управлениях были учреждены специализированные подразделения, а на производственных объектах введены должности уполномоченных по вопросам противопожарной безопасности.

«В октябре 1920 года Революционным военным советом республики был издан приказ, запрещающий вмешательство посторонних лиц в процесс тушения пожаров» [6, с. 62].

11 июля 1924 года НКВД утвердил «Устав добровольных пожарных организаций», благодаря чему народное добровольное движение получило правовой статус. К началу 1930-х годов добровольные пожарные общества и дружины превратились в значительную силу, оказывающую реальную поддержку профессиональной пожарной охране в тушении пожаров и их предотвращении.

«18 июля 1927 году было утверждено положение «Об органах государственного пожарного контроля в РСФСР», которым законодательно утверждалась централизация руководства пожарной охраной и полномочия государственного пожарного надзора» [7].

«Помимо общих функций, на вновь созданные органы надзора возлагались дополнительные задачи, как техническая нормализация пожарного инвентаря, снаряжения и оборудования, руководство делом автоматического огнетушения и пожарной сигнализации, рассмотрение уставов добровольных пожарных организаций, общий учет пожарно-технических сил и др.» [8].

«Важной вехой в дальнейшем развитии пожарно-профилактической деятельности и государственного пожарного надзора стало постановление ВЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1936 года № 52/654, которым было утверждено новое Положение о государственном пожарном надзоре и городской пожарной охране. Этот документ оставался практически неизменным до 1977 года и четко регламентировал функции и полномочия Государственного пожарного надзора» [9].

В годы Великой Отечественной войны (1941-1945) пожарные подразделения успешно подтвердили свою эффективность и состоятельность, действуя в соответствии с военными уставами Советской армии.

Значительный вклад в усиление государственного пожарного надзора внесло Постановление СНК СССР от 13 сентября 1942 года «Об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности». Согласно указанному нормативному акту, сотрудники Государственного пожарного надзора были наделены полномочиями самостоятельно назначать административные штрафы гражданам, допустившим нарушения правил пожарной безопасности или ставшим причиной возникновения пожара. В годы Великой Отечественной войны деятельность пожарных получила высокую государственную оценку: за проявленный героизм и самоотверженность порядка 32 тысяч представителей

как рядового, так и руководящего состава пожарной службы были удостоены орденов и медалей.

Почетный знак «Лучшему работнику пожарной охраны» удостоились 3024 человек командного состава, 2716 рядовых бойцов получили нагрудный знак «Отличный пожарный».

13 января 1960 года, Председатель Совета Министров Н. С. Хрущев подписал постановление Совета министров СССР № 48 «О мероприятиях связанных с упразднением МВД СССР». Ряд министерств и управлений были переданы в союзно-республиканское подчинение.

«26 июля 1966 года указом Президиума Верховного Совета СССР было восстановлено централизованное управление органами милиции, в результате чего все пожарные подразделения вновь перешли в подчинение МВД СССР. Эта важнейшая организационная мера позволила значительно повысить боеспособность городских пожарных частей, в том числе повсеместно усилить аппараты государственного пожарного надзора, организовав в большинстве городов и сельских районов его отделения и инспекции» [10, с. 14].

В 1977 году Советом Министров СССР было принято постановление «О мерах по повышению пожарной безопасности в населенных пунктах и на объектах народного хозяйства», направленное на совершенствование системы противопожарной защиты в стране. «Ключевые задачи, функции и полномочия органов пожарного надзора были регламентированы Положением «О государственном пожарном надзоре в СССР» [11].

На основании указанного нормативного документа МВД СССР было наделено функцией регистрации и учета случаев возгораний на всех объектах, входящих в систему народного хозяйства. Также правовые положения, зафиксированные в этих актах, определяли вектор деятельности Государственного пожарного надзора, направляя его усилия на достижение высокого уровня противопожарной безопасности в городах, сельских населенных пунктах и на промышленных объектах. Принятые в тот период законодательные меры оказали устойчивое влияние как на развитие самой системы надзора, так и на становление приоритетных направлений функционирования отечественных органов пожарной охраны.

«В 1987 году было введено в действие новое Наставление по организации работы органов Государственного пожарного надзора. Настоящее Наставление наделило органы Государственного пожарного надзора большей степенью самостоятельности. Инженерно-инспекторский состав, а также руководители групп, инспекций, пожарных частей, осуществлявшие пожарный надзор, в большинстве случаев получали закрепленные за ними территориальные зоны ответственности» [12].

После распада Советского Союза в 1991 году Республика Казахстан обрела суверенитет, что ознаменовало начало нового этапа в её истории.

В условиях трансформационного периода, сопровождавшегося процессами децентрализации управления народным хозяйством, приоритетной

задачей стало формирование нормативно-правовой основы в сфере чрезвычайных ситуаций. На начальном этапе, охватывающем 1991-1993 годы, восполнить существующий правовой пробел удалось за счет постановлений, принимаемых Правительством Республики Казахстан. В этот период были учреждены такие структуры, как Республиканская противоэпидемическая комиссия и служба экстренной медицинской помощи.

К 1995 году, в результате разгосударствления предприятий и организаций, отраслевые министерства и ведомства утратили функции непосредственного управления хозяйствующими субъектами. Были резко ограничены и права глав местных администраций. Стало очевидным, что в новых условиях для эффективной защиты населения от аварий и стихийных бедствий необходим специальный орган государственного управления.

Поэтому в соответствии с Указом Президента от 19 октября 1995 года «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов Республики Казахстан», на базе аппарата Государственной комиссии Республики Казахстан по ЧС и республиканского штаба Гражданской обороны был создан центральный исполнительный орган – Государственный комитет Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям [13].

Указом Президента Республики Казахстан от 22 апреля 1997 года «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан», Государственная противопожарная служба была передана из состава Министерства внутренних дел в ведение Государственного комитета по чрезвычайным ситуациям [14]. «Таким образом, решались две задачи: МВД были освобождены от несвойственных им функций, а численность аварийно-спасательных сил ГКЧС увеличилась сразу более чем на 15 тысяч человек» [15].

В октябре 1997 года ГКЧС был преобразован в Комитет по чрезвычайным ситуациям.

В январе 1999 года, Комитет по чрезвычайным ситуациям преобразован в Агентство по чрезвычайным ситуациям.

5 ноября 2003 года, принято Постановление Правительства Республики Казахстан № 1091 «О передислокации Агентства Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям в город Астану» [16].

Указом Президента от 29 сентября 2004 года №1449 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», было образовано Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан [17].

В соответствии с Указом президента «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан», от 6 августа 2014 года № 875, Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан было упразднено, с передачей функций и полномочий Министерству внутренних дел Республики Казахстан, за исключением вопросов, касающихся промышленной

безопасности, формирования и развития государственного материального резерва [18].

На протяжении всего периода своего становления, система гражданской защиты Республики Казахстан, претерпевала значительные изменения, отражающие процесс адаптации к новым вызовам и требованиям обеспечения безопасности. В ходе оптимизации структуры центральных исполнительных органов Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям был последовательно преобразован в Комитет по чрезвычайным ситуациям, затем в Агентство, а позднее – в Министерство. Впоследствии произошла реорганизация, в результате которой функции ведомства вновь были переданы Комитету по чрезвычайным ситуациям в составе Министерства внутренних дел Республики Казахстан.

«В Послании Президента РК Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года под названием «Казахстан в новой реальности: время действий» было принято решение о создании Министерства по чрезвычайным ситуациям» [19].

«Согласно Указу Президента РК № 408 от 9 сентября 2020 года было образовано Министерство по чрезвычайным ситуациям РК, которому переданы функции и полномочия в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, пожарной безопасности, обеспечения функционирования и дальнейшего развития государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, организации и тушения пожаров; по формированию и реализации государственной политики в сфере промышленной безопасности, управления государственным материальным резервом» [20].

Глава государства отметил, что в условиях учащающихся природных катастроф и техногенных аварий необходимо повысить эффективность управления системой гражданской защиты и оперативного реагирования на кризисные ситуации. В связи с этим Министерство по чрезвычайным ситуациям было выделено из состава Министерства внутренних дел и вновь образовано как самостоятельное ведомство. Этот шаг позволил сосредоточить ресурсы и усилия на совершенствовании системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, повышении координации экстренных служб, развитии инфраструктуры гражданской защиты и усилении подготовки кадров. Решение Президента Касым-Жомарта Токаева стало важным этапом в развитии системы гражданской защиты Республики Казахстан, обеспечившее более оперативное и эффективное реагирование на возникающие угрозы.

Исторический обзор данного вопроса позволяет сделать вывод, что с древнейших времен человечество непрерывно стремится к совершенствованию механизмов обеспечения пожарной безопасности. Эволюция представлений о пожарной безопасности прошла длительный и сложный процесс развития, который неразрывно связан с изменениями в правовой сфере. С каждым новым этапом цивилизационного прогресса совершенствовались не только способы и

методы борьбы с опасностью пожаров, но и законодательные механизмы, направленные на их предотвращение. В этом контексте можно выделить значимые правовые акты, начиная с первых норм, регулирующих правила пожарной безопасности, и заканчивая современными комплексными законодательными инициативами, включая международные соглашения и национальные нормативные акты. В сравнении с более ранними периодами истории современное состояние системы пожарной безопасности достигло высокого уровня, что во многом стало возможным благодаря развитию правового регулирования и усилению ответственности за нарушение противопожарных норм.

Тем не менее, пожары остаются актуальной проблемой, ежегодно нанося ущерб окружающей среде, жизни людей и имуществу. Это подчеркивает необходимость дальнейшего совершенствования законодательства и правовых механизмов, направленных на снижение пожарной опасности.

В связи с этим в следующих разделах данного исследования будет проведен детальный анализ существующих проблем в правовом регулировании сферы пожарной безопасности, а также предложены возможные пути их решения.

## 1.2 Правовое регулирование, основные функции и задачи органов государственной противопожарной службы

Прежде чем приступить к рассмотрению роли и полномочий органов государственной противопожарной службы, на наш взгляд, целесообразно уяснить само определение «правовое регулирование». Этот термин, обладая широкой распространенностью в юриспруденции, находит отражение в специализированных юридических и энциклопедических источниках, применение которых будет рассмотрено ниже.

Правовое регулирование — это воздействие права на общественные отношения с помощью системы правовых норм, регулирующих поведение субъектов и обеспеченных возможностью государственного принуждения [21, с. 145].

Правовое регулирование — это целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических средств) [22, с. 221].

В толковых словарях русского языка, термин «правовое регулирование» отсутствует в явном виде, однако можно рассмотреть определения составляющих его слов: «право» и «регулирование», а также дать современное юридическое определение:

- в словаре В. Даля: «право — законное правило, узаконенный обычай установленный порядок; закон, правда, истина», «регуляция — управление, упорядочивание чего-либо»;

- в словаре С. И. Ожегова: «право – система общеобязательных норм, установленных государством», «регулировать –устанавливать порядок в чем-либо, приводить в соответствие с чем-либо»;

- в словаре Д. Н. Ушакова: «право – совокупность установленных государством общеобязательных норм. Регулирующих общественные отношения», «регулирование – приведение чего-либо в определенный порядок, упорядочивание».

Приведённые определения позволяют сделать вывод о том, что правовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие на общественные отношения с использованием правовых норм и механизмов, устанавливающих границы дозволенного и запрещённого поведения, с возможностью применения мер государственного принуждения. В различных источниках подчёркивается его роль в упорядочивании общественных отношений и обеспечении их соответствия установленным правовым требованиям. Такой подход отражает основную сущность правового регулирования и его значение в обеспечении правопорядка и стабильности в обществе.

Согласно статье 3 Закона РК «О правоохранительной службе», государственная противопожарная служба относится к правоохранительным органам [23]. Это подтверждает её особый статус в системе обеспечения общественной безопасности, наделяя соответствующими полномочиями. Данный статус подчеркивает важность её деятельности в обеспечении защиты жизни, здоровья и имущества граждан.

В своей деятельности государственная противопожарная служба руководствуется Конституцией и законами РК, актами Президента и Правительства РК, кодексами и иными нормативными правовыми актами.

В рамках реализации концепции правовой политики Республики Казахстан был принят Закон «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года, который стал основным нормативным актом, регулирующим сферу пожарной безопасности [24]. В настоящее время правовое регулирование в данной области осуществляется на основе этого закона, а также соответствующих подзаконных актов.

Согласно данному закону, государственная противопожарная служба - представляет собой совокупность органов управления, сил и средств гражданской защиты на уровне областей, городов республиканского значения, столицы, районов и городов областного значения.

Органы государственной противопожарной службы состоят из уполномоченного органа, его ведомства в области пожарной безопасности, территориальных подразделений, государственных учреждений и организаций образования уполномоченного органа.

Основными функциями государственной противопожарной службы являются:

1. Организация предупреждения и тушения пожаров - включает в себя комплекс мероприятий, направленных на предупреждение возникновения возгораний, оперативное обнаружение и ликвидацию пожаров, спасение людей и имущества физических и юридических лиц. В рамках этой функции служба также осуществляет профилактическую деятельность, такую как проведение инструктажей среди населения и работников организаций, информационное освещение через средства массовой информации, рейдовые мероприятия, работа в образовательных учреждениях и др.

Согласно статистическим данным, только в 2024 году по республике зарегистрировано 11 549 пожаров, материальный ущерб от которых составил 24 млрд. 234 млн. 571 тыс. тенге, погибло 326 человек и получили травмы различной степени тяжести 332 человека.

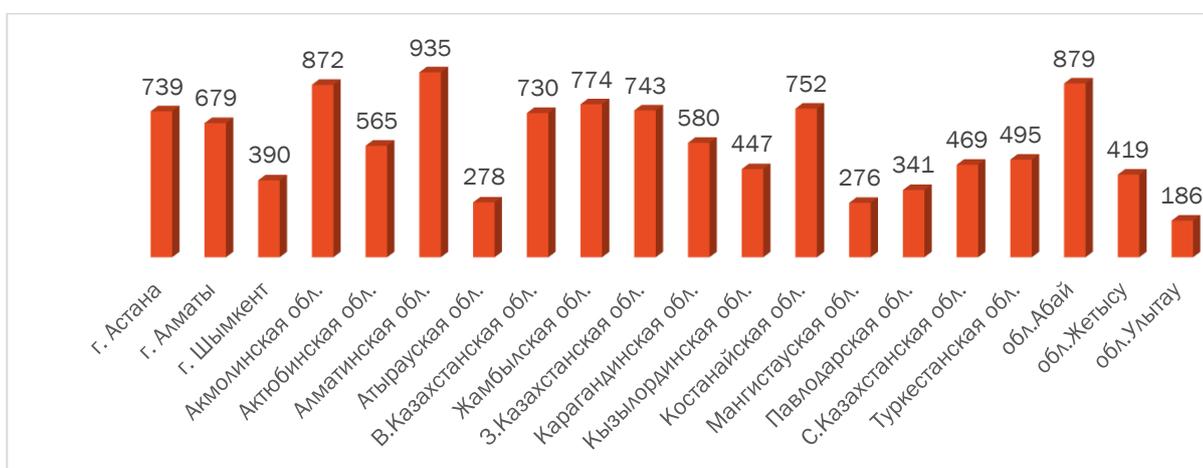


Рисунок 1 - Распределение пожаров по регионам

Наибольшее количество пожаров от общего количества, произошедших в республике (Рисунок 1), приходится на Алматинскую – 8% (935), область Абай – 7,6% (879), Ақмолинскую – 7,5% (872), Жамбылскую – 6,7% (774), Костанайскую – 6,5% (752), Западно-Казахстанскую – 6,4% (743), г. Астана – 6,3% (739), Восточно-Казахстанскую – 6,3% (730).

Основная доля материального ущерба от общего количества приходится на область Абай – 18 млрд. 211 млн. тенге, г. Шымкент – 1 млрд. 308 млн. тенге и Туркестанскую – 1 млрд. 306 млн. тенге.

По-прежнему наибольшее количество пожаров происходит на объектах неподконтрольных органам государственной противопожарной службы, основными из которых являются жилой сектор (60,3% от общереспубликанских значений), транспортные средства (21,7%), природные пожары (2,81%) и пожары на открытых территориях (3,84%).

За 2024 год в жилом секторе страны зарегистрировано 6 964 пожаров, причинен материальный ущерб на сумму 2 млрд. 226 млн. 805 тыс. тенге. На

пожарах погибли 288 человек и получили травмы – 251, что составляет 88,3% и 76% от общего числа по республике.

Из 6 964 пожаров, произошедших в жилом секторе, 3 507 (50,4%) произошло в городах, 3 457 (49,6%) в сельской местности.

Из 288 погибших в жилом секторе, 145 человек погибли в городах (50,3%), 125 человек (49,7%) в сельской местности.

Из общих 251 травмированных, 165 человек получили травмы в городах (65,7%) и 86 (34,3%) в сельской местности.

«Согласно статистическим данным (Рисунок 2) наибольшее количество пожаров по причинам возникновения приходится на нарушение правил монтажа и технической эксплуатации электрооборудования 49,4% (5 716), нарушение Правил пожарной безопасности при устройстве и эксплуатации печей 15,5% (1 801) и неосторожное обращение с огнем населением 15% (1 764)» [1].



Рисунок 2 - Распределение пожаров по причинам возникновения

Анализ статистики показывает, что в 2024 году количество пожаров на подконтрольных объектах увеличилось с 1072 до 1207, из которых 39,8% (481) пожаров приходится на предприятия торговли, административно-общественные здания – 14,5% (176), здания и сооружения производственного назначения – 12,3% (149), сельскохозяйственные объекты – 8,6% (104), банно-прачечные комплексы – 7,8% (95), объекты образования – 2,4% (30), лечебно-профилактические – 2,4% (29), культурно-зрелищные – 1,4% (17), детские – 1,8% (22) и спортивно-зрелищные учреждения – 0,9% (12).

2. Проведение аварийно-спасательных и неотложных работ – действия по поиску и спасению людей, сохранению материальных и культурных ценностей, оказанию экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации. В их рамках осуществляются меры по защите окружающей среды в условиях чрезвычайных

ситуаций и военных действий, а также по локализации, нейтрализации и снижению до максимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов.

Силами МЧС за 2024 год совершено 20 427 выездов для проведения аварийно-спасательных работ. Были приняты своевременные меры реагирования: спасено 15 451 человек, эвакуировано 69 804 человека, оказана первая медицинская помощь 5 683 пострадавшим, с мест ЧС извлечено 1 523 тела.

- воздушными судами АО «Казавиаспас» (подведомственная организация МЧС) на поисково-спасательные работы, участие в тушении пожаров, переброску личного состава и другие заказы совершено 2 713 вылетов, в том числе по линии санитарной авиации - 421 вылет, транспортировано 380 пациентов. При этом в 10 регионах страны (Абай, Акмолинской, Актюбинской, Атырауской, Западно-Казахстанской, Карагандинской, Костанайской, Павлодарской, Северо-Казахстанской, Ұлытау) в ходе аварийно-спасательных работ в паводковый период (силами МЧС, МО, МВД, НГ, СГО, КНБ, МИО, организаций) спасено и эвакуировано 120 008 человек, из них 354 человека с ограниченными возможностями и 45 152 ребенка.

3. Осуществление государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности – направлен на проверку и обеспечение соблюдения требований пожарной безопасности физическими и юридическими лицами. Данные меры направлены на предупреждение нарушений, снижение риска возникновения пожаров и обеспечение защиты жизни, здоровья и имущества граждан. В рамках возложенных задач, служба осуществляет надзор за соблюдением требований пожарной безопасности, включая проведение проверок и профилактического контроля с посещением субъектов (объектов) с применением мер оперативного реагирования. Полномочия включают выдачу предписаний, приостановление деятельности объектов, приостановление выполнения работ или отдельных видов деятельности (работ), привлечение виновных лиц к административной ответственности, а также взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления.

«В рамках контрольно-профилактической деятельности на противопожарное состояние, в 2024 году, проведено 24 038 проверок, из них: профилактический контроль – 13 324, внеплановые проверки – 10 714, выявлено 148 386 нарушений требований пожарной безопасности, привлечено к административной ответственности 24 560 физических и юридических лиц, из них в виде предупреждения – 24 514, в виде штрафа - 3 046 на сумму 143, 3 млн. тенге. За неисполнение предписаний об устранении ранее выявленных нарушений в судебные органы направлено 1 682 материала. Наряду со штрафами, судебными органами приостановлена деятельность 40 объектов» [1].

4. Дознание по уголовным правонарушениям, связанными с пожарами. В соответствии с Законом РК от 29 июня 2021 года № 58-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики

Казахстан по вопросам деятельности государственной фельдъегерской связи и органов внутренних дел», в Уголовно-процессуальный Кодекс РК, в часть 2 статьи 61, был включен пункт 11), относящий органы государственной противопожарной службы к органам дознания по делам об уголовных правонарушениях, связанных с пожарами [25].

Одной из ключевых задач является досудебное расследование уголовных правонарушений, связанных с пожарами, предусмотренных Уголовным Кодексом Республики Казахстан. В рамках дознания проводится установление причин возникновения пожаров, а также привлечение виновных к уголовной ответственности, за допускаемые нарушения в области пожарной безопасности. Комплекс мероприятий включает осмотр места происшествия, сбор и анализ доказательств, проведение экспертиз, допрос свидетелей и подозреваемых, а также взаимодействие с другими правоохранительными органами.

Всего в 2024 году в КУИ было зарегистрировано 82 117 заявлений и сообщений, по которым приняты следующие решения:

- материалы списаны в наряд (номенклатурное дело) – 44 069;
- направлено для привлечения к административной ответственности – 16 168;
- передано по подведомственности, территориальности – 17 794;
- направлено в уполномоченный государственный орган или должностному лицу в соответствии с ч. 5 ст. 181 УПК РК – 1368;
- материалы приобщены к КУИ – 2216;
- материалы приобщены к ЕРДР – 246;
- начато досудебное производство – 256.

В 2024 году территориальные органы МЧС направили в суд уголовные дела, по которым были вынесены приговоры в отношении виновных лиц: пять – по ч.2 ст. 204 УК РК, три - по ч. 3 ст. 292 УК РК, и один - по ч. 2 ст. 292 УК РК:

Правовое регулирование в области пожарной безопасности представляет собой комплекс нормативно-правовых актов Республики Казахстан, устанавливающих обязательные к исполнению требования пожарной безопасности.

Основным документом, является Закон «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года. Помимо этого, система правовой регламентации, включает:

- Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V – устанавливает уголовную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности или неосторожного обращения с огнем.

В частности, статья 292 УК РК «Нарушение требований пожарной безопасности», предусматривает ответственность, если это повлекло тяжкие последствия, включая гибель людей, причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью или крупному ущербу. Максимальная мера наказания предусматривает лишение свободы на срок до десяти лет.

Статья 204 (часть 2) УК РК «Неосторожное уничтожение или повреждение чужого имущества», совершенное путем неосторожного обращения с огнем,

причинившее особо крупный ущерб. Максимальная мера наказания предусматривает лишение свободы на срок до двух лет.

- Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V. Уполномоченный орган в сфере гражданской защиты рассматривает дела об административных правонарушениях в области пожарной безопасности, предусмотренных статьями 336, 359, 367, 410, 410-1, 411, 438 (частями первой и второй), 589.

Ответственность за совершение административных правонарушений предусматривает следующие административные взыскания: предупреждение, штраф, лишение специального права. Максимальная сумма штрафа составляет 500 МРП.

- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. Определяет порядок проведения органами государственной противопожарной службы профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора, и внеплановых проверок за соблюдением физическими и юридическими лицами требований в области пожарной безопасности с правом применения мер оперативного реагирования.

В дополнение к основному закону и кодексам, деятельность государственной противопожарной службы регулируется системой подзаконных актов, включающей:

- Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 21 февраля 2022 года № 55 «Об утверждении правил пожарной безопасности». Правила определяют порядок обеспечения пожарной безопасности в целях защиты людей, имущества, общества и государства от пожаров.

- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 17 августа 2021 года № 405 «Об утверждении технического регламента «Общие требования к пожарной безопасности». Положения данного Технического регламента обязательны для выполнения при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции объектов капитального строительства, а также при техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании и эксплуатации объектов, независимо от их назначения и формы собственности.

- Приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 9 июня 2014 года № 276 «Об утверждении Правил обучения работников организаций и населения мерам пожарной безопасности и требования к содержанию учебных программ по обучению мерам пожарной безопасности». Настоящие правила определяют порядок обучения работников организаций и населения мерам пожарной безопасности и требования к содержанию учебных программ по обучению мерам пожарной безопасности.

- Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 7 ноября 2014 года № 782 «Об утверждении Правил осуществления деятельности негосударственных противопожарных служб». Настоящие правила

устанавливают порядок осуществления деятельности негосударственных противопожарных служб на территории Республики Казахстан.

- иные нормативные документы, инструкции, государственные стандарты (ГОСТ), строительные нормы (СНиП) и правила, регулирующие вопросы огнестойкости материалов, автоматических систем противопожарной защиты и др.

Государственная противопожарная служба Республики Казахстан выполняет широкий спектр задач, охватывающие предупреждение и ликвидацию пожаров, проведение аварийно-спасательных работ, осуществление государственного контроля и надзора, а также расследование уголовных правонарушений, связанных с пожарами.

Деятельность службы регулируется обширной нормативно-правовой базой, включающей законы, кодексы и подзаконные акты. Их применение обеспечивает эффективное функционирование системы пожарной безопасности, контроль за соблюдением установленных норм, привлечение к ответственности за нарушения и реализацию мер по защите жизни и имущества граждан.

Таким образом государственная противопожарная служба играет ключевую роль в системе гражданской защиты, поддерживая высокий уровень безопасности и требуя постоянного совершенствования нормативно-правовой, технической и организационной базы.

### 1.3 Методы и процедуры государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности

В Республике Казахстан, государственный контроль и надзор в области пожарной безопасности осуществляется должностными лицами уполномоченного органа государственной противопожарной службы, и направлен на обеспечение соблюдения требований пожарной безопасности физическими, юридическими лицами, с правом применения мер оперативного реагирования.

Государственный контроль и надзор в области пожарной безопасности осуществляется в форме внеплановой проверки и профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора.

Виды и порядок проведения проверок, профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора, определяются в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан.

Согласно пункту 3 статьи 143 Предпринимательского кодекса, проверке и профилактическому контролю с посещением субъектов (объектов) подлежат только требования, установленные в проверочных листах [26].

В ходе осуществления государственного контроля проверяется фактическое исполнение требований пожарной безопасности, установленных действующими нормативными правовыми актами. К нормативным правовым актам в области пожарной безопасности относятся технические регламенты,

правила пожарной безопасности, инструкции и иные нормативные правовые акты, содержащие требования пожарной безопасности.

К должностным лицам, осуществляющим государственный контроль и надзор в области пожарной безопасности, относятся:

1) главный государственный инспектор Республики Казахстан по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – руководитель ведомства уполномоченного органа;

2) заместитель главного государственного инспектора Республики Казахстан по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – заместитель руководителя ведомства уполномоченного органа;

3) государственный инспектор Республики Казахстан по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – должностное лицо ведомства уполномоченного органа;

4) главный государственный инспектор области, города республиканского значения, столицы по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – руководитель областного, города республиканского значения, столицы территориального подразделения уполномоченного органа;

5) заместитель главного государственного инспектора области, города республиканского значения, столицы по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – заместитель руководителя областного, города республиканского значения, столицы территориального подразделения уполномоченного органа;

6) государственный инспектор области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, района в городе по государственному контролю и надзору в области пожарной безопасности – должностное лицо областного, города республиканского значения, столицы, районного, города областного значения, района в городе территориального подразделения уполномоченного органа.

Профилактический контроль проводится на основании полугодового списка, формируемый в отношении субъектов контроля и надзора с обязательным указанием объектов, в отношении которых назначен профилактический контроль.

Полугодовые списки субъектов (объектов), сформированные в информационной системе оценки и управления рисками, размещаются не позднее 25 декабря года, который предшествует проведению профилактического контроля, и до 25 мая текущего года на сайте «электронного правительства».

Основаниями внеплановой проверки субъектов (объектов) контроля и надзора являются:

1) контроль исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в результате проверки и профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора в случаях, если субъект контроля и

надзора более одного раза не предоставил информацию об устранении выявленных нарушений и (или) не устранил нарушения;

2) контроль устранения нарушений, являющихся основаниями для применения мер оперативного реагирования;

3) обращения физических и юридических лиц по нарушениям требований законодательства Республики Казахстан при наличии убедительных оснований и подтверждающих доказательств;

4) требования прокурора по конкретным фактам причинения либо об угрозе причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, правам и законным интересам физических и юридических лиц, государства;

5) обращения государственных органов по конкретным фактам причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, правам и законным интересам физических и юридических лиц, государства, а также нарушений требований законодательства Республики Казахстан, неустранение которых влечет причинение вреда жизни и здоровью человека;

6) повторная проверка, связанная с обращением субъекта контроля и надзора о несогласии с первоначальной проверкой (неправомерность применения мер оперативного реагирования);

7) поручение органа уголовного преследования по основаниям, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан;

Не менее чем за тридцать календарных дней до начала проведения профилактического контроля, субъект контроля и надзора уведомляется в письменном виде. При проведении внеплановой проверки, субъект контроля и надзора уведомляется не менее чем за сутки до ее начала, с указанием предмета проведения проверки.

Регистрация внеплановых проверок, профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора, проходит в электронном формате в информационной системе «Единый реестр субъектов и объектов проверок» (далее – ЕРСОП) органами правовой статистики и специальных учетов.

Для обеспечения достоверности и объективности данных при внесении информации о субъектах контроля, в системе ЕРСОП лицом ответственным за проведение профилактического контроля и внеплановой проверки, используется электронно-цифровая подпись (ЭЦП) для удостоверения документов. Доступ к системе предоставляется только при наличии ключей ЭЦП юридического лица для сотрудников с правом подписи, с учетом территориальной и подведомственной принадлежности.

После электронной регистрации проверки, должностным лицом, осуществляющим государственный контроль и надзор в области пожарной безопасности, из ЕРСОП распечатывается «Акт о назначении профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки» в электронном формате, в котором отражен QR-код.

Сроки проведения профилактического контроля и внеплановой проверки не могут превышать определенных пределов. Для субъектов микропредпринимательства срок проведения профилактического контроля не более пяти рабочих дней, с возможностью продления еще на пять дней. Для малого, среднего и крупного предпринимательства, а также для других субъектов, не относящихся к частному предпринимательству, срок не более пятнадцати рабочих дней, с возможностью продления еще на пятнадцать дней. В случае внеплановых проверок срок не может превышать десяти рабочих дней, с продлением еще на десять дней.

При посещении объекта контроля и надзора, руководитель юридического лица либо его уполномоченный, физическое лицо, ознакамливается с актом о назначении профилактического контроля либо внеплановой проверки, с проверочными листами с указанием пунктов требований.

Должностные лица, осуществляющие контроль в области пожарной безопасности, обладают рядом прав и обязанностей, направленных на эффективное выполнение своих функций. Они имеют право на беспрепятственный доступ на территорию и в помещения объекта контроля при наличии соответствующих документов, а также могут получать копии документов и сведений, как в бумажной, так и в электронной форме, для оформления актов и предписаний. В процессе проверки им разрешается проводить фото и видеосъемку, а также использовать записи с технических средств контроля, что способствует фиксации выявленных нарушений.

При обнаружении нарушений, должностными лицами составляется акт о результатах и выдается предписание об устранении выявленных недостатков. Предписание и акт должно быть вручено субъекту контроля непосредственно в день завершения профилактического контроля либо внеплановой проверки.

С введением новой регуляторной политики с 1 января 2023 года, субъекты контроля и надзора не подвергаются административной ответственности по итогам профилактического контроля. В случае выявления нарушений, орган контроля выносит предписание об их устранении без инициирования административного производства. В некоторых ситуациях могут быть приняты меры оперативного реагирования для немедленного устранения угроз. Однако административная практика сохраняется для внеплановых проверок и при расследованиях случаев, связанных с пожарами.

Важно, чтобы все подтверждающие документы, включая акты и предписания, хранились в сохранности в контрольно-наблюдательном деле каждого объекта для обеспечения прозрачности и соблюдения всех законных процедур.

При завершении профилактического контроля либо внеплановой проверки ответственным должностным лицом, в ЕРСОП заполняет талон о результатах профилактического контроля или внеплановой проверки, по сведениям которого автоматически формируются электронный «Акт о

результатах проверки», в случае выявления нарушений и «Предписание об устранении нарушений».

Государственный контроль и надзор в области пожарной безопасности в Республике Казахстан направлен на обеспечение соблюдения установленных требований и недопущения чрезвычайных ситуаций. Процедуры контроля включают обязательное уведомление субъектов, электронную регистрацию проверок в базе ЕРСОП, а также применением мер оперативного реагирования и привлечения к административной ответственности. Совершенствование надзорных механизмов и внедрение цифровых решений остаются ключевыми направлениями повышения эффективности государственного контроля.

## 2. Совершенствование деятельности государственной противопожарной службы по осуществлению государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности

### 2.1 Сравнительный анализ практики контроля и надзора в области пожарной безопасности в зарубежных странах

Вопрос обеспечения пожарной безопасности является одной из ключевых задач государственной политики в большинстве стран мира. Эффективность системы контроля и надзора в этой сфере напрямую влияет на снижение количества пожаров, минимизацию ущерба и сохранение человеческих жизней. В Республике Казахстан действует комплексная система пожарного надзора, включающая нормативно-правовую базу, государственные органы контроля и профилактические меры. Несмотря на наличие законодательных требований, важной задачей является дальнейшее совершенствование системы государственного пожарного контроля и надзора, включая изучение и внедрения международного опыта. В разных странах применяются различные подходы к контролю и надзору в области пожарной безопасности. В некоторых государствах особое внимание уделяется сертификации зданий и оборудования, в других – широко используются цифровые технологии и автоматизированные системы мониторинга. Сравнительный анализ международных практик позволит выявить наиболее эффективные решения и рассмотреть возможности их адаптации в Казахстане. Рассмотрим примеры регулирования пожарной безопасности в разных странах.

Так, в Соединённых штатах Америки система контроля за обеспечением пожарной безопасности функционирует на нескольких уровнях – федеральном, штатовом и местном. Каждый штат имеет свою конституцию и законодательство, в том числе и регламентирующее организацию и деятельность пожарной охраны.

Контроль за соблюдением норм пожарной безопасности осуществляют местные пожарные департаменты, проводящие регулярные инспекции объектов. В случае возникновения чрезвычайных ситуаций, требующих координации на более высоком уровне, ответственность за ликвидацию последствий возлагается на Федеральное агентство по управлению чрезвычайными ситуациями (Federal Emergency Management Agency, FEMA) [27]. Эта организация является частью Министерства внутренней безопасности США и отвечает за планирование, организацию и координацию мероприятий в условиях масштабных чрезвычайных ситуаций, когда возможности местных органов власти оказываются недостаточными для эффективного реагирования.

В структуре FEMA имеется специализированное подразделение, занимающееся вопросами обеспечения пожарной безопасности – Администрация пожарной безопасности США (United States Fire Administration).

В её компетенцию входит сбор и анализ статистических данных о пожарах, разработка и продвижение профилактических мер среди населения, а также обеспечение деятельности Национального учебного центра по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Основными принципами организации системы пожарной безопасности в США являются стандартизация нормативных требований, развитие системы страхования, а также юридическая ответственность граждан и бизнеса за соблюдение установленных норм. Такой подход обеспечивает комплексный контроль и эффективную профилактику пожаров и техногенных аварий.

Значительное влияние на формирование системы пожарной безопасности в США оказывают негосударственные организации, среди которых ключевую роль играет Национальная ассоциация противопожарной защиты (National Fire Protection Association, NFPA). Данная организация занимается разработкой стандартов, направленных на повышение уровня пожарной и промышленной безопасности, а также проводит образовательные программы для специалистов отрасли.

В настоящее время NFPA разработала около 400 нормативных документов, регулирующих весь спектр пожарной и промышленной безопасности. Данные стандарты не обладают обязательной юридической силой на федеральном уровне, однако широко применяются в отдельных штатах и муниципалитетах.

Таким образом, стандартизация в сфере пожарной безопасности в США представляет собой адаптивную систему, сочетающую рекомендации специализированных организаций с возможностью их адаптации в зависимости от региональной специфики и экономических реалий.

Система оценки рисков (Risk Assessment) в США представляет собой методологию, активно используемую для профилактики пожарной и промышленной безопасности. Она основывается на категоризации объектов и ситуаций по уровням угрозы и направлена на определение наиболее эффективных мер для минимизации рисков. В этой системе выделяются три зоны риска: «красная» - высокий уровень угрозы, «жёлтая» - средний уровень угрозы с реализацией компенсирующих мероприятий, и «зелёная» - минимальный уровень угрозы при полном соблюдении стандартов или наличии компенсирующих мер, нивелирующих риск [28].

Данный методологический подход позволяет не только идентифицировать степень опасности, но и выстраивать приоритетные стратегии предотвращения чрезвычайных ситуаций. Во всех населённых пунктах, независимо от их статуса, а также функционального назначения объекта предусмотрено обязательное инспектирование здания муниципальным пожарным инспектором. В ходе проверки составляется чек-лист, содержащий перечень требований в соответствии с нормативами, установленными в конкретном штате. Заполненный чек-лист с выявленными несоответствиями и предложенными корректирующими мерами направляется владельцу недвижимости. В случае, если объект арендуется, ответственность за его противопожарное состояние

фиксируется в договоре аренды. Однако, вне зависимости от условий договора, финансовые и юридические обязательства за соблюдение противопожарных норм возлагаются либо на владельца помещения, либо на арендатора, если такая ответственность была передана в рамках арендных обязательств.

Промышленные предприятия, склады и стратегически значимые инфраструктурные объекты в обязательном порядке подлежат страхованию, поскольку его отсутствие может привести не только к значительным финансовым потерям, но и стать основанием для закрытия предприятия. Более того, несоблюдение требований пожарной безопасности способно повлиять на деловую репутацию компании, а также стать причиной многомиллионных судебных исков.

Юридическая ответственность за возникновение пожара в США носит презумптивный характер: владельцы и арендаторы помещений автоматически рассматриваются как виновные, за исключением случаев, когда удаётся доказать наличие форс-мажорных обстоятельств. В связи с этим в стране активно развиваются консалтинговые компании, оказывающие услуги по подготовке объектов малого и среднего бизнеса к проверкам со стороны муниципальных пожарных инспекторов и страховых представителей. Конкуренция в данном секторе высока, что способствует формированию доступных цен на услуги, делая их востребованными среди предпринимателей.

Важно отметить, что страхование покрывает исключительно имущественные потери. В случае гибели людей в результате пожара владелец или арендатор объекта несёт уголовную и финансовую ответственность, размер которой определяется в судебном порядке на уровне муниципальных или штатовских инстанций.

Теперь рассмотрим, как устроен контроль за пожарной безопасностью в другой стране, на примере Сингапура.

В Сингапуре контроль и надзор в сфере пожарной безопасности осуществляется службой гражданской обороны Сингапура (Singapore Civil Defence Force, SCDF), которая представляет собой основной регулирующий орган в данной области. SCDF несёт ответственность за разработку и внедрение нормативных актов, проведение инспекций, сертификацию зданий и противопожарных систем, а также за координацию действий при чрезвычайных ситуациях [29].

Одним из ключевых элементов системы противопожарного надзора является обязательная сертификация зданий и систем пожаротушения. Согласно установленным нормам, каждое новое здание перед вводом в эксплуатацию должно получить Сертификат пожарной безопасности (Fire Safety Certificate). Данный документ удостоверяет, что объект отвечает установленным требованиям в области пожарной безопасности, предусмотренным Законом о пожарной безопасности (Fire Safety Act) и нормативами, регламентируемыми Строительными нормами Сингапура (Building Control Act).

Помимо этого, в Сингапуре осуществляется активное внедрение передовых технологических решений, направленных на повышение уровня пожарной безопасности, включая интеллектуальные системы раннего обнаружения возгораний, автоматизированные системы пожаротушения и цифровые платформы мониторинга рисков [30]. Эти меры позволяют значительно повысить уровень защиты зданий и минимизировать потенциальный ущерб от пожаров, что особенно актуально для плотной урбанистической застройки города-государства.

Таким образом, сингапурская модель пожарного надзора сочетает строгие регуляторные нормы с высокой степенью автоматизации процессов и применением современных технологий. В то время как Сингапур активно внедряет инновационные подходы, Германия придерживается более традиционной системы, основанной на строгих стандартах и интеграции с законодательством Европейского Союза. Рассмотрим, как в этой стране организована система контроля и надзора в области пожарной безопасности.

В Германии регулирование вопросов, связанных с обеспечением пожарной безопасности, осуществляется на несколько административных уровнях – федеральном, земельном и местном. Ключевым нормативным документом в этой области выступает Закон о противопожарной защите Германии (Feuerschutzgesetz), который устанавливает требования по профилактике пожаров и безопасности зданий. В отличие от других стран, Германия ориентирована на обязательные стандарты, которые регулируются в рамках Европейского Союза, что позволяет создавать единые правила для всех стран-участниц.

Эти стандарты охватывают широкий спектр аспектов, включая системы автоматического оповещения и тушения пожаров, что позволяет обеспечить высокий уровень безопасности в различных типах объектов. Важно отметить, что требования распространяются не только на новые здания, но и на модернизацию и реконструкцию существующих объектов, что способствует поддержанию актуальности стандартов в условиях изменений и развития строительных технологий.

Важную роль в обеспечении соблюдения этих стандартов играют пожарные департаменты, которые проводят регулярные инспекции, как частных, так и государственных объектов. В рамках этих проверок оценивается соответствие здания противопожарным нормам и стандартам, что способствует минимизации рисков. Кроме того, в Германии существует практика обязательных учений для работников, что позволяет поддерживать высокий уровень готовности к возможным чрезвычайным ситуациям и повышать эффективность реагирования в случае возникновения пожара.

Система контроля и надзора в Германии также интегрирована с системой страхования, что добавляет дополнительный уровень контроля за соблюдением противопожарных норм. Страховые компании активно участвуют в процессе, проводя собственные проверки объектов перед заключением страховых

договоров. Таким образом, соблюдение стандартов пожарной безопасности становится не только обязательным с точки зрения законодательства, но и финансово выгодным для владельцев объектов, поскольку несоответствие стандартам может повлиять на размер страховых взносов или привести к отказу в страховании.

Одним из существенных различий между Казахстаном и странами с развитыми системами пожарной безопасности, таких как США и Германия, является менее развитая система страхования, особенно в контексте пожарной безопасности.

В Сингапуре сертификация зданий и систем противопожарной безопасности является обязательным этапом перед вводом объектов в эксплуатацию. Каждый новый объект должен пройти сертификацию на соответствие строгим нормам безопасности. В Казахстане функция государственной противопожарной службы, в части согласования проектной документации и участия в приемке объектов в эксплуатацию была упразднена. В настоящее время органы государственной противопожарной службы не участвуют на стадиях проектирования, строительства и ввода объектов в эксплуатацию, что может негативно сказаться на качестве контроля и соблюдения требований пожарной безопасности, повышая риски угрозы жизни и здоровья людей при возникновении пожаров.

Сравнение систем оценки рисков в США и Казахстане выявляет как сходства, так и отличия в подходах к обеспечению пожарной и промышленной безопасности. В обеих странах применяется методология категоризации объектов по уровню угрозы. Таким образом, обе системы используют схожий принцип трехуровневой градации рисков, однако ключевое различие заключается в механизмах регулирования: США делает акцент на превентивные меры и прогнозирование угроз, тогда как Казахстан ориентирован на периодичность надзорных проверок в зависимости от категории риска. Это демонстрирует различный уровень зрелости риск-ориентированного подхода: США стремится к проактивному управлению рисками, а Казахстан сосредоточен на контрольных мероприятиях.

Несмотря на различия в подходах, США, Сингапур, Германию, Казахстан объединяет особое внимание к профилактике пожаров и интеграцию цифровых технологий в систему пожарной безопасности. В каждой стране существуют строгие противопожарные нормативные акты, а также регулярно проводятся инспекции объектов для проверки их соответствия установленным требованиям.

## 2.2 Существующие проблемы в деятельности органов государственной противопожарной службы с выработкой рекомендаций по совершенствованию правовых и организационных вопросов

1. Пожары остаются одной из наиболее разрушительных и опасных угроз, ежегодно приводящих к трагическим последствиям. Анализ статистики

показывает, что в 2024 году количество пожаров на подконтрольных объектах увеличилось на 12,6% (с 1072 до 1207), из которых 39,8% возгораний происходит на предприятиях торговли, 14,5% - административно-общественные здания, 12,3% - объекты производственного назначения и 8,6% - сельскохозяйственные сооружения [1].

Количество пожаров, произошедших на подконтрольных объектах приходится на предприятия торговли 39,8% от общего количества пожаров произошедших на подконтрольных объектах (рост на 13,4%, с 424 до 481), административно-общественные здания – 14,5% (рост на 31,3%, с 134 до 176), здания и сооружения производственного назначения – 12,3% (снижение на 4,5%, с 156 до 149), сельскохозяйственные объекты – 8,6% (рост на 15,6%, с 90 до 104), банно-прачечные комплексы – 7,8% (снижение на 11%, с 107 до 95), объекты образования – 2,4% (рост на 50%, с 20 до 30), лечебно-профилактические – 2,4% (рост на 31,8%, с 22 до 29), культурно зрелищные – 1,4% (рост в 2,1р., с 8 до 17), детские – 1,8% (рост на 69%, с 13 до 22) и спортивно-зрелищные учреждения – 0,9% (рост в 2 р., с 6 до 12).

Рост пожаров на предприятиях торговли отмечается в г. Шымкент в 2,6 раза (с 13 до 34), Жамбылской в 2,3 раза (с 10 до 23), Акмолинской в 2,1 раз (с 9 до 19), Павлодарской в 2 раза (с 8 до 16), Жетысу на 54,5% (с 11 до 17), Абай на 47,6% (с 21 до 31), г.Астана на 33,8% (с 62 до 83).

Рост пожаров на административно-общественных зданиях наблюдается в области Жетысу в 5 раз (с 1 до 5), Павлодарской в 3 раза (с 2 до 6), г. Алматы в 2,4 раза (с 12 до 29), в 2,2 раза г.Астана (с 16 до 36) и ВКО (с 4 до 9), г. Шымкент в 2 раза (с 5 до 10), Абай на 40% (с 5 до 7).

Рост пожаров в зданиях и сооружениях производственного назначения наблюдается в Туркестанской в 9 раз (с 1 до 9), Костанайской в 2 раза (с 5 до 10), г.Астана на 66,6% (с 12 до 20), Мангистауской на 36,3% (с 11 до 15), ЗКО на 33% (с 6 до 8), Абай на 9% (с 11 до 12),

Возгорания на подконтрольных объектах нередко сопровождаются групповыми случаями гибели людей, что приводит к серьезным последствиям и вызывает широкий общественный резонанс.

Так, в ночь на 4 января 2024 года в двухэтажном здании кафе «RIZYQ» города Уральск, произошел взрыв газовоздушной смеси, вызвавший обрушение конструкции. Площадь пожара составила 25 квадратных метров, в результате трагедии погибли три человека. Уральский городской суд Западно-Казахстанской области признал арендатора кафе виновным в совершении уголовного правонарушения предусмотренного частью 3 статьи 292 УК РК, то есть в нарушении требований пожарной безопасности, повлекшее по неосторожности смерть двух и более лиц и назначил наказание в виде пяти лет лишения свободы.

В ноябре 2023 года, в городе Астана на первом этаже двухэтажного общежития барачного типа произошел пожар, в результате которого вследствие отравления угарным газом погибло пять человек, включая трех

несовершеннолетних. Установлено, что помещения общежития сдавались в аренду без заключения соответствующих договоров, а его владелица систематически пренебрегала требованиями пожарной безопасности. По итогам рассмотрения уголовного дела суд признал собственницу общежития виновной в совершении уголовного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 292 УК РК, и назначил ей наказание в виде пяти лет лишения свободы.

Также новостройки не всегда соответствуют нормам пожарной безопасности, вследствие чего периодически происходят пожары в многоквартирных высотных жилых домах, что подвергает угрозе жизни и здоровью массовое количество людей.

Так, 1 августа 2023 года, в Алматы в микрорайоне «Аккент», произошел крупный пожар в 16-этажном жилом комплексе. Причина пожара – возгорание электрических кабелей в шахте лифта. Пожарными было эвакуировано 300 человек, некоторые жильцы подверглись панике, выпрыгивали из окон на растянутые матрасы и ковры. В результате произошедшего пожара пострадало 49 человек, одна женщина выпрыгнув из окна, скончалась от множественных травм, несовместимых с жизнью. В жилом комплексе были допущены нарушения пожарной безопасности, такие как неисправность противодымной системы, в следствии чего дым проник на незадымляемую пожарную лестницу. На дверях, ведущих на внешнюю лестницу, отсутствовали автоматические доводчики, положенные по стандарту. Кроме того межэтажные люки на лестнице были заварены либо закрыты на замки, из-за чего жильцы не смогли их открыть.

22 июня 2024 года, в Астане, загорелся 26-этажный комплекс Rixos Khan Shatyr Residences, горела наружная обшивка здания, на общей площади 250 квадратных метров. Здание является административным и частично жилым. К счастью обошлось без жертв. Спасателями было спасено 2 человека, эвакуировано 12 человек.

Анализ пожаров, произошедших на объектах с массовым пребыванием людей и в высотных многоквартирных и multifunctional зданиях, показывает, что основной причиной гибели людей и распространения огня является нарушение требований пожарной безопасности на стадиях проектирования и строительства объектов.

В качестве примеров можно привести:

Пожар в торговом центре «Зимняя вишня», в г. Кемерово, Российская Федерация, в 2018 г. Пожар, унесший жизни 60 человек и продемонстрировавший системные нарушения в обеспечении пожарной безопасности, включая неработающие системы оповещения и заблокированные эвакуационные выходы.

Пожар в ночном клубе «Kiss», в г. Санта-Мария, Бразилия, 2013 год, в результате которого погибли 241 человек, из-за отсутствия запасных эвакуационных выходов и использования горючих материалов в отделке.

Пожар в бизнес центре «Алматы Тауэрс», в г. Алматы, в 2016 году, в результате которого погибло 6 человек, по причине изменения функционального назначения помещений (без соблюдения соответствующих требований).

Пожар в хостеле в г. Алматы, в 2023 году, в результате которого погибло 13 человек, по причине оборудования хостела в подвальном помещении, без соблюдения требований пожарной безопасности.

При этом, согласно действующему законодательству в области гражданской защиты и архитектурной, градостроительной и строительной деятельности органы государственной противопожарной службы не наделены полномочиями по осуществлению контрольных функций в сфере строительства, включая согласование проектной документации и приемку построенных объектов в эксплуатацию.

Правовое регулирование отношений между государственными органами, физическими и юридическими лицами в области архитектуры, градостроительства и строительства осуществляется на основании Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности». В соответствии со статьёй 25 данного закона, государственный архитектурно-строительный контроль и надзор за качеством строительства объектов, а также применение административных мер воздействия к нарушителям архитектурно-градостроительных норм, осуществляется местными исполнительными органами.

Тем не менее введенные в эксплуатацию объекты (согласно критериям степени риска) подлежат государственному контролю в области пожарной безопасности. Так, в ходе контроля на введенных в эксплуатацию объектах выявляются нарушения пожарной безопасности капитального характера (не выдержано расстояние до соседних объектов, несоответствие применяемых строительных материалов и конструкций, изменение конструктивных решений, несоответствие эвакуационных выходов), допущенные на стадии проектирования и строительства объекта.

Таким образом, для повышения уровня пожарной безопасности, представляется целесообразным совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности органов государственной противопожарной службы, а именно: расширение их полномочий на этапах проектирования и приемке построенного объекта в эксплуатацию, усиления межведомственного взаимодействия между местными исполнительными органами и государственной противопожарной службой.

На основании изложенного, считаем необходимым внедрение обязательного получения «Заключения о соответствии требованиям пожарной безопасности» от органов государственной противопожарной службы, перед приёмкой построенных объектов в эксплуатацию для следующей категории объектов:

- объекты с массовым пребыванием;
- высотные многоквартирные и многофункциональные здания.

Реализация данных мер позволит минимизировать ущерб и гибель людей при крупных пожарах на объектах с массовым пребыванием людей и в высотных зданиях, а также повысить общий уровень пожарной безопасности в Республике Казахстан.

2. По состоянию на 2024 год по республике количество подконтрольных государственному пожарному контролю объектов составляет 378 972, из них: к субъектам частного предпринимательства (далее - СЧП) относится – 319 392 объектов (84%); не относится к субъектам частного предпринимательства (государственные предприятия и учреждения, некоммерческие организации, общественные объединения, далее - ГОС) – 59 580 объектов (16 %).

В соответствии с Критериями оценки степени рисков, объекты надзора подразделяются на три категории: высокая, средняя и низкая степень риска. Соответственно, от степени риска зависит кратность проведения контроля.

Из общего количества объектов 51 043 относятся к высокой степени риска, из них к субъектам частного предпринимательства относятся 30 454 объектов (65%), к некоммерческим организациям (ГОС, физ.) относится 16 010 объектов (35%). К средней степени риска относятся 9 795 объектов. Из них субъекты частного предпринимательства – 8 666 объектов, некоммерческие – 1 129.

К низкой степени риска, отнесены 333 123 объектов. Объекты низкой степени риска, на предмет соблюдения требований пожарной безопасности не проверяются, за исключением внеплановых проверок в соответствии с Предпринимательским кодексом.

Анализ структуры подконтрольных объектов показывает, что подавляющее большинство из них относятся к субъектам частного предпринимательства. В том числе, среди объектов высокой степени риска доля предпринимательских структур высока, что подтверждает их значительное влияние на общее состояние пожарной безопасности. Средняя и низкая степень риска также в большей степени представлена бизнес-сектором, что подчеркивает необходимость усиленного контроля за противопожарными мерами именно в коммерческом секторе.

Таким образом, эффективная система контроля особенно важна для субъектов частного предпринимательства, поскольку они формируют основную часть подконтрольных объектов и несут значительную ответственность за соблюдение норм безопасности.

Одной из ключевых проблем является недостаточная эффективность учета подконтрольных объектов. Так как текущая система не обеспечивает своевременное обновление данных о начале или прекращении деятельности субъектов частного предпринимательства, что ограничивает возможности органов государственной противопожарной службы оперативно реагировать на изменения в статусе объектов, что может приводить к серьезным последствиям в случае возникновения пожара.

Следствием данной проблемы выступает отсутствие механизма обязательного уведомления государственных органов о начале и прекращении

деятельности объектов высокой и средней степени риска. Что приводит к недостаточному контролю со стороны государственных органов. Введение обязательного уведомления позволило бы повысить прозрачность учета подконтрольных объектов, сократить риск пропуска потенциально опасных объектов и усилить превентивные меры по снижению пожарных рисков.

Таким образом, действующая система контроля и надзора за пожарной безопасностью в Республике Казахстан требует усовершенствования. Введение механизма обязательного уведомления о начале или прекращении деятельности объектов высокой и средней степени риска позволит повысить точность учета подконтрольных объектов. Решение указанных проблем будет способствовать значительному повышению уровня пожарной безопасности в стране и снижению числа трагических инцидентов, связанных с возгораниями.

В соответствии с Критериями оценки степени рисков, утвержденных Совместным приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 758 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 31 (*далее – Критерии*) объекты контроля и надзора распределяются на высокую, среднюю и низкую степень риска.

Кратность проведения профилактического контроля с посещением объектов отнесенных к высокой степени риска не чаще одного раза в год. Объекты средней степени риска проходят профилактический контроль раз в два года. На объектах низкой степени риска не проводится профилактический контроль, но возможны внеплановые проверки.

Профилактический контроль с посещением для объектов высокой и средней степени риска проводится по полугодовым спискам, на основании оценки источников информации и субъективных критериев.

Территориальными подразделениями государственной противопожарной службы ведется перечень подконтрольных объектов, всех трех степеней риска, который корректируется с периодичностью не реже двух раз в год. Однако в настоящее время этот процесс недостаточно эффективен из-за отсутствия своевременной актуализации данных об объектах, начало и прекращение деятельности которых остается вне контроля органов государственной противопожарной службы. В этой связи важную роль играет соблюдение организациями установленных требований в сфере гражданской защиты.

Статья 16 Закона Республики Казахстан «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК, определяет основные права и обязанности организаций в сфере гражданской защиты. Эта статья возлагает на организации ответственность за выполнение требований гражданской защиты, направленных на минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций. В целях обеспечения более полного учета подконтрольных объектов высокой и средней степени риска целесообразно дополнить перечень обязанностей организаций требованием о своевременном уведомлении органов государственной противопожарной службы о начале, прекращении или изменении характера их деятельности. Это позволит актуализировать данные об объектах, повысить эффективность

государственного контроля и минимизировать риски, связанные с несвоевременной реакцией на возможные угрозы.

Для повышения эффективности учета объектов высокой и средней степени риска может быть использован уведомительный порядок регистрации, предусмотренный Законом Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях». Данный порядок предусматривает направление уведомлений заявителями в государственный орган посредством государственной информационной системы разрешений и уведомлений.

Принятие уведомительной процедуры вместо разрешительного принципа контроля является целесообразной мерой, направленной на снижение административной нагрузки на предпринимателей, упрощение регуляторных процедур и создание благоприятных условий для ведения бизнеса, при этом сохраняется эффективный контроль со стороны государственной противопожарной службы в целях обеспечения общественной безопасности.

На основании изложенного, считаем необходимым внесение дополнения в статью 16 Закона РК «О гражданской защите» от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК, следующим положением:

- организации, отнесенные к высокой и средней степени риска в области пожарной безопасности, направляют уведомления в территориальные подразделения органов государственной противопожарной службы о начале и прекращении деятельности, а также об изменении регистрационных данных.

При подаче уведомления заявитель подтверждает соответствие требованиям, предъявляемым нормативными правовыми актами к объектам контроля и надзора. В уведомлении должны быть указаны:

- Полное наименование юридического лица или Ф.И.О. физического лица,
- БИН или ИИН,
- Юридический и фактический адрес объекта,
- Описание вида деятельности, связанной с пожарной безопасностью,
- Дата начала или прекращения деятельности,
- Дополнительные сведения, если они предусмотрены нормативными правовыми актами.

Внесение указанных изменений снизит риск упущения потенциально опасных объектов. Органы государственной противопожарной службы получат доступ к сведениям об объектах в режиме реального времени, что позволит оперативно обновлять данные и проводить целенаправленный контроль и надзор в области пожарной безопасности и создать надежную систему оперативного учета объектов высокой и средней степени риска.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование посвящено анализу системы государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности, выявлению существующих проблем и разработке рекомендаций по совершенствованию законодательства и организации работы государственной противопожарной службы. В ходе работы было исследовано развитие системы пожарной безопасности, начиная с исторических аспектов и становления государственной противопожарной службы. Анализ нормативно-правовых актов регулирующих деятельность противопожарной службы позволил выделить ключевые этапы формирования системы государственного контроля в области пожарной безопасности, а также определить роль и полномочия органа.

В научной работе рассмотрены методы и процедуры государственного контроля и надзора, включая механизмы инспекционной деятельности. Проведен сравнительный анализ национальной системы с практиками зарубежных стран, что позволило выявить сильные и слабые стороны существующей модели.

В ходе проведенного исследования были выявлены ключевые проблемные вопросы, оказывающие влияние на эффективность функционирования государственной противопожарной службы. Одной из значимых проблем является упразднение функций, связанных с согласованием проектной документации и участием в приёмке объектов в эксплуатацию. Данное изменение снижает уровень контроля за соблюдением норм пожарной безопасности на стадии ввода объектов в эксплуатацию, что, в свою очередь, повышает потенциальные угрозы для жизни и здоровья граждан при возникновении пожаров.

Кроме того, остаётся актуальной проблема недостаточной эффективности системы учёта подконтрольных объектов. Действующий механизм не всегда обеспечивает своевременное обновление данных о начале или прекращении деятельности субъектов предпринимательства. Это затрудняет оперативное реагирование со стороны органов государственной противопожарной службы и может привести к негативным последствиям в случае чрезвычайной ситуации.

На основании проведенного анализа были разработаны рекомендации по совершенствованию системы государственного контроля и надзора в области пожарной безопасности. В частности, предложено внесение изменений и дополнений в законодательство с целью повышения эффективности контрольных мероприятий.

Апробация результатов исследования осуществлена путем внедрения разработанных рекомендаций в деятельность Управления государственного пожарного контроля и противопожарного нормирования Комитета противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан. Практическая значимость работы подтверждена актом внедрения, а также публикацией научной статьи.

Таким образом, проведенное исследование позволило не только выявить ключевые проблемы функционирования системы государственного пожарного надзора, но и предложить конкретные меры по ее совершенствованию. Реализация предложенных рекомендаций позволит повысить уровень пожарной безопасности, улучшить качество работы государственных органов в данной сфере и обеспечить защиту жизни и имущества граждан.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Данные Комитета противопожарной службы Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан [Электронный ресурс] - Режим доступа:  
<https://www.gov.kz/memleket/entities/kps/documents/details/777997?directionId=17302&lang=ru> (дата обращения: 15.01.2025).
- 2 Галицкая Н.В. Правовое регулирование пожарной безопасности: история развития, современное состояние, проблемы и пути их решения // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. - № 2 (127). - С. 110-111
- 3 Луговой А.А., Виноградов В.Н., Щаблов Н.Н., Балабанов М.А. Жизнь пожарных царской России. СПб.: изд-во Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, 2018. - 224 с.
- 4 Назин, В.В. История пожарной охраны России - СПб., 2003. - 430 с.
- 5 Щаблов Н. Н., Ершов К. М., Васильев В. Г. Брандмайоры Санкт-Петербурга: сб. ист. очерков. — СПб.: Наука, 1994. - 222 с.
- 6 Сенчук О. Л. Становление и эволюция пожарного дела в 20-е гг. на территории РСФСР // Известия алтайского государственного университета. 2009. - № 4-1 (64). - С. 189-193.
- 7 Об утверждении Положения об органах государственного пожарного надзора в РСФСР: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 18 июля 1927 г. // Собрание указаний и распоряжений РСФСР. - № 76. - 1927. - С. 914-916.
- 8 Макаркин С. В., Галанов А. П. Постановление ВЦИК и СНК от 18 июля 1927 года— начало построения единой системы государственного пожарного надзора в РСФСР // Сборник материалов Межкафедральной научно-практической конференции Уральского института ГПС МЧС России (3 декабря 2009 г.). — Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2009. - 96 с.
- 9 Макаркин С.В., Иванов В. Е. Организация пожарно-профилактической работы и государственный пожарный надзор в СССР: Становление и развитие (Советский период). Пожаровзрывобезопасность. 2011. - Т. 20. - № 1. - С. 2-8.
- 10 Макаркин С. В., Пустовалова Е. И., Шемятихин В. А., Коробова Н. А. Государственный пожарный надзор // Учебное пособие – Екатеринбург: Издательство Уральского университета. 2015. - 248 с.
- 11 Об утверждении положения о государственном пожарном надзоре в СССР: Постановление Совета Министров СССР от 26 декабря 1977 года № 1115 // Собрание постановлений правительства СССР. – 1978. - № 2. – Ст. 7
- 12 Наставление по организации работы органов государственного пожарного надзора: Приказ МВД СССР от 15 января 1987 г. № 15 // 90 Организация пожарно-профилактической работы и государственный пожарный надзор.

Сборник документов и материалов. — Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2010. — Ч.1. — С. 64-107.

13 Указ Президента Республики Казахстан от 19 октября 1995 года № 2541 «О совершенствовании структуры центральных исполнительных органов Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002541\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002541_) (дата обращения: 15.01.2025).

14 Указ Президента Республики Казахстан от 22 апреля 1997 года № 3465 «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[https://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003465\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003465_) (дата обращения: 15.01.2025).

15 История МЧС Казахстана. Книга-альбом// Астана: Издательство «Сарыарка», 2012. - 400 с.

16 Постановление Правительства Республики Казахстан от 5 ноября 2003 года № 1091 «О передислокации Агентства Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям в город Астану» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[https://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001091\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/P030001091_) (дата обращения: 15.01.2025)

17 Указ Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2004 года № 1449 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[https://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001449\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001449_) (дата обращения: 15.01.2025).

18 Указ Президента Республики Казахстан от 6 августа 2014 года № 875 «О реформе системы государственного управления Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000875> (дата обращения: 15.01.2025).

19 Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс] - Режим доступа:

[https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g) (дата обращения: 15.01.2025).

20 Указ Президента Республики Казахстан от 9 сентября 2020 года № 408 «Об образовании Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан» [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000408> (дата обращения: 15.01.2025).

21 Сухарев А. Я., Крутских В. Е. Большой юридический словарь - М.: ИНФА-М, 2007 – 720 с.

22 Алексеев С. С., Архипов С. И. Теория государства и права – М. НОРМА: 2005 – 496 с.

23 Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV «О правоохранительной службе» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380> (дата обращения: 01.02.2025).

24 Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 188-V «О гражданской защите» [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000188> (дата обращения: 01.02.2025).

- 25 Закон Республики Казахстан от 29 июня 2021 года № 58-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности государственной фельдъегерской связи и органов внутренних дел» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000058#z7> (дата обращения: 01.02.2025).
- 26 Совместный приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 758 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 31 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов в области пожарной безопасности и гражданской обороны» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800017647> (дата обращения: 01.02.2025).
- 27 Официальный сайт правительства США [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.usfa.fema.gov/nfirs/training/> (дата обращения: 15.01.2025).
- 28 Сметанкина Г. И., Дорохова О. В. Зарубежный опыт применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // «Мировая наука» № 1 - (34). - 2020. – С. 71-73.
- 29 Веб-сайт правительственного агентства Сингапура [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.scdf.gov.sg/fire-safety-services-listing> (дата обращения: 15.01.2025).
- 30 Смирнов В. П. Цифровизация контрольно-надзорной деятельности: правовые вызовы и пути их решения // Журнал «Право и государство». 2021. - № 3. - С. 25-39.