

Алексей Сергеевич Евдокимов

Государственный инспектор Саратовской области по пожарному надзору

E-mail: ae109@ya.ru

Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов

Аннотация: автором исследуется новая правовая категория «пожарная безопасность населенных пунктов», которая на сегодняшний день не нашла законодательного отображения, а также фактически не исследована в юридической литературе. Исследование проводится сквозь призму разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, нормативно-правовой регламентации требований пожарной безопасности к территориям населенных пунктов, ответственности за их нарушение. Особое внимание уделяется разработке понятийного аппарата.

Ключевые слова: пожарная безопасность, населенный пункт, жилой сектор, органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия, требования, ответственность.

Alexej Sergeevich Evdokimov

State inspector of the Saratov region on fire supervision

Organizational-Legal Bases of Maintenance of Fire Security in Population Aggregates

Annotation: the author investigates a new legal category of «fire safety in population aggregates, which to date has not found any legislative display, and remains virtually unexplored in the legal literature. The study is being conducted through the prism of the separation of powers of state authorities and local self-government, normative legal regulation of fire safety requirements in the population aggregates' territories, the responsibility for their violation. Special attention is paid to the development of the conceptual apparatus.

Keywords: fire safety, town, population aggregate, housing sector, public authorities, bodies of local self-government, powers, demands, responsibility.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации определены основные угрозы государственной и общественной безопасности, среди которых — стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с возникновением пожаров¹.

Пожары деструктивно влияют на социально-экономическую обстановку в стране: ежедневно в России происходит около 400 пожаров, на которых гибнет более 25 человек, такое же количество человек получают травмы.

На наш взгляд, статистическое рассмотрение организационной классификации основных объектов пожаров позволяет выделить в качестве основного объекта пожаров места проживания людей (жилые дома, надворные постройки и т. п.), охватываемые единым понятием — жилой сектор. Пожары в жилом секторе являются основной проблемой обеспечения пожарной безопасности, на них ежегодно приходится порядка 70 % всех пожаров и более 90 % погибших на пожарах людей². Таким образом, сравнительно-статистический анализ позволяет выделить пожары на объектах жилого сектора в отдельную категорию, характеризующуюся наиболее высокой угрозой возникновения пожаров и гибели людей на них.

С точки зрения законодателя пожарная безопасность — состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров.

Регулятором правоотношений в области пожарной безопасности выступают требования пожарной безопасности — специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или уполномоченным государственным органом³.

Рассматривая классификационно-статистическую модель градации основных объектов пожаров сквозь призму обязывающей функции государственного принуждения в области соблюдения требований пожарной безопасности, приходим к выводу, что организационно обязанность по обеспечению пожарной безопасности закреплена за руководителями этих объектов (административных, общественных, производственных, торговых, складских зданий, сооружений, установок, сельскохозяйственных объектов различных форм собственности). Помимо прямой обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности установлена ответственность за их нарушение, что позволяет нам говорить о признаке объектового обязывания соблюдения требований пожарной безопасности.

При обеспечении пожарной безопасности жилого сектора мы сталкиваемся с невозможностью применения признака объектового обязывания соблюдения требований пожарной безопасности к данным объектам ввиду отнесения мест проживания людей к объектам частной собственности.

На наш взгляд, невозможность применения признака объектового обязывания при соблюдении требований пожарной безопасности в местах

¹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

² См.: URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2015_god (дата обращения: 10.04.2016).

³ См.: О пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.

проживания людей, отсутствие полной, систематизированной правовой регламентации требований пожарной безопасности к собственникам объектов жилого сектора в условиях фактически полного отсутствия правоприменения государственного принуждения в рассматриваемой области, наряду с высоким уровнем угрозы возникновения пожаров в жилом секторе позволяет нам говорить о новой правовой категории, дефиницию которой предлагается рассмотреть сквозь призму территориального обязывания, привязав ее, прежде всего, к территории населенных пунктов.

При выборе термина «пожарная безопасность населенных пунктов» как новой правовой категории мы руководствовались следующими доводами.

На сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствует правовая дефиниция «населенный пункт», хотя данный термин достаточно часто используется, прежде всего, в контексте базовой административно-территориальной единицы, являющейся основанием юридического конструирования территориальной организации местного самоуправления. Так, ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», раскрывая понятие сельского поселения, прямо указывает на то, что это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых осуществляется местное самоуправление. Вместе с тем правовая дефиниция населенного пункта в Законе не приводится.

В общем смысле термин «населенный» означает «имеющий большое количество жителей, жильцов». Населенный пункт — общее название мест с постоянными жителями (город, деревня, поселок).

В юридической литературе населенный пункт определяется как часть территории, имеющая сосредоточенную застройку в пределах фиксированной границы и служащая постоянным или преимущественным местом проживания и жизнедеятельности людей¹. Так или иначе термин «населенный пункт» неразделим с термином «место проживания людей».

В основе определения терминологии, касающейся категории «пожарная безопасность населенных пунктов», заложен фактор целеполагания, выделяющий основной признак населенных пунктов — постоянное проживание людей, наличие жилой застройки как основного компонента. Пожарная безопасность населенных пунктов как выделяемая нами правовая категория, лишь косвенно затрагивая пожарную безопасность объектов, охватывает по сути неурегулированные правоотношения в области пожарной безопасности территорий и объектов жилого сектора.

Учитывая вышеизложенное, приходим к выводу, что с целью изучения вопросов правового урегулирования правоотношений в данной сфере необходимо рассмотреть новую правовую категорию — «пожарная безопасность населенных пунктов», организационно-правовые основы которой фактически не закреплены в законодательном поле.

Изучение организационно-правовых основ пожарной безопасности населенных пунктов сквозь призму полномочий органов власти соответствующего уровня позволяет подразделить их на федеральные, региональные и муниципальные.

¹ См.: *Шугрина Е. С.* Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» // Городское управление. 2013. № 1. С. 30–43.

Позитивно-правовой анализ данной классификационной модели позволяет нам сделать вывод о том, что, во-первых, пожарная безопасность населенных пунктов не выделена в отдельный блок правовых норм, регламентирующих публичные полномочия органов власти различного уровня. Расплывчатость формулировок, используемых законодателем, говорит о необходимости законодательной регламентации рассматриваемой правовой категории. Во-вторых, налицо ярко выраженная проблема разграничения полномочий органов власти и местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов. Органы власти федерального и регионального уровней имеют полномочия по нормативно-правовому регулированию вопросов обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов, а также тушению пожаров в населенных пунктах, для чего наделены полномочиями по созданию подразделений пожарной охраны, финансирующихся из соответствующих бюджетов. К вопросам местного значения органов местного самоуправления поселений и городских округов отнесено обеспечение первичных мер пожарной безопасности¹, при этом органы местного самоуправления муниципальных районов вообще не наделены данными полномочиями.

Анализ правовых норм, раскрывающих содержательную сторону первичных мер пожарной безопасности, позволяет сделать вывод о наличии правовых противоречий в области разграничения компетенции органов власти органов местного самоуправления. Помимо этого, содержательная сторона отдельных полномочий по реализации первичных мер пожарной безопасности также нуждается в более четкой правовой регламентации.

На наш взгляд, положения законодательства в рассмотренной области требуют совершенствования. Наиболее закономерным является отнесение обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов к полномочиям региональных органов власти как наиболее действенных органов власти на территориях. При этом предлагается предусмотреть механизм наделения данными государственными полномочиями органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в соответствии с порядком, установленным гл. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», безусловно, вместе с вопросами финансирования данного полномочия.

Еще одним инструментом, позволяющим раскрыть организационно-правовое содержание пожарной безопасности населенных пунктов, представляется рассмотрение этой правовой категории сквозь призму установления обязательных требований пожарной безопасности.

Логико-правовой анализ законодательных и нормативных правовых актов показывает, что вопрос правового установления обязательных требований пожарной безопасности фактически не нашел в них своего отражения.

Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее — Технический регламент) регламентируются вопросы противопожарного водоснабжения населенных пунктов, размещение

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

подразделений пожарной охраны на территории населенных пунктов¹. По сути, требования пожарной безопасности к населенным пунктам опять отождествляются законодателем с рассмотренными выше первичными мерами пожарной безопасности, о чем свидетельствует ст. 63 Закона.

Сравнительный анализ названной статьи и ст. 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» показывает, что нормы названных законодательных актов, очерчивая круг вопросов, входящих в полномочия органов местного самоуправления и раскрывающих понятие первичных мер пожарной безопасности, не являются тождественными и однозначными, не содержат единого подхода к данной правовой категории.

Требования по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов, закрепленные в Правилах противопожарного режима в Российской Федерации, фактически отсутствуют, а имеющиеся – асистемны².

При этом обязанностью по соблюдению данных требований не наделен ни один из субъектов рассматриваемых правоотношений, что затрудняет привлечение к ответственности за их несоблюдение.

Вышеизложенные доводы позволяют сделать вывод о необходимости внесения изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», дополнив его статьей, которая должна централизованно регламентировать требования пожарной безопасности населенных пунктов. Нормативное содержание статьи должно устанавливать обязанности по тушению пожаров в населенных пунктах, созданию нормативного запаса воды для организации пожаротушения, разработке плана привлечения сил и средств для тушения пожаров, обеспечению беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара, обеспечению связи и оповещения населения о пожаре, а также основы для организации профилактики пожаров.

Четкое законодательное закрепление требований пожарной безопасности, наряду с персонифицированным возложением полномочий на органы власти соответствующего уровня, на наш взгляд, может послужить вполне логичной и понятной организационно-правовой основой при обеспечении пожарной безопасности территорий населенных пунктов.

Изучение организационно-правовых основ пожарной безопасности населенных пунктов невозможно без такого важного компонента, как ответственность за неисполнение установленных в рассматриваемой области требований.

Административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности установлена ст. 20.4 КоАП РФ, однако положения указанной статьи не предусматривают специальной нормы, регламентирующей административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, установленных для населенных пунктов, равно как и ответственность за неисполнение первичных мер пожарной безопасности, в качестве неотъемлемой части пожарной безопасности населенных пунктов. Однако, учитывая

¹ См.: Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30, ч. 1, ст. 3579.

² См.: О противопожарном режиме : постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19, ст. 2415.

существенные отличия вопросов проверки обеспечения пожарной безопасности территорий и проверки противопожарного состояния зданий и сооружений, разницу в объекте и предмете проверки, такая норма явно необходима.

Необходимость введения специальной нормы подтверждается специальным статусом субъекта правонарушения, которым являются публичные органы власти, органы местного самоуправления, а также спецификой объективной стороны противоправного деяния.

В целях исключения двойного толкования следует внести изменения в КоАП РФ, а именно, дополнить ст. 20.4 Кодекса частью девятой, определив следующую диспозицию вводимой специальной нормы: «Неисполнение или ненадлежащее исполнение требований по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов».

С учетом вышеизложенного, комплексную нормативно-правовую дефиницию понятия пожарной безопасности населенных пунктов можно представить следующим образом: пожарная безопасность населенных пунктов — неотъемлемая часть национальной общественной безопасности Российской Федерации, представляющей собой состояние защищенности жизненно важных прав, свобод и интересов личности, государства и общества от пожаров на территории населенных пунктов, реализующееся через полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, урегулированное специальными требованиями пожарной безопасности.

Пристайный библиографический список

1. О пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35, ст. 3649.
2. О противопожарном режиме : постановление Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 390 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 19, ст. 2415.
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 1, ч. 2, ст. 212.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 40, ст. 3822.
5. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 30, ч. 1, ст. 3579.
6. Шугрина, Е. С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» // Городское управление. — 2013. — № 1. — С. 30—43.

References

1. O požarnoj bezopasnosti : federal'nyj zakon RF ot 21 dekabnja 1994 g. № 69-FZ [On fire safety: Federal law of the Russian Federation from December 21, 1994 No. 69-FZ] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 1994. — No. 35, art. 3649.
2. O protivopozharnom rezhime: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25 aprilja 2012 g. № 390 [On the emergency mode: the RF Government decree of April 25, 2012 No. 390] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2012. — No. 19, art. 2415.

3. O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 31 dekabrja 2015 g. № 683 [On the national security strategy of the Russian Federation: the decree of the President of the Russian Federation from December 31, 2015 No. 683] // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii.* – 2016. – No. 1, part 2, art. 212.

4. Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 6 oktjabrja 2003 g. № 131-FZ [On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation: Federal law of 6 October 2003 No. 131-FZ] // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii.* – 2003. – No. 40, art. 3822.

5. Shugrina, E. S. Sootnoshenie ponjatij «municipal'noe obrazovanie», «administrativno-territorial'naja edinica», «naseleennyj punkt» [The correlation of the notions «municipal establishment», «territorial administrative unit», «locality»] // *Gorodskoe upravlenie.* – 2013. – No. 1. – P. 30–43.

6. Tehniceskij reglament o trebovanijah pozharnoj bezopasnosti : federal'nyj zakon RF ot 22 ijulja 2008 g. № 123-FZ [Technical regulations about requirements of fire safety: Federal law of the Russian Federation of 22 July 2008 No. 123-FZ] // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii.* – 2008. – No. 30, part 1, art. 3579.