

Упоров Иван Владимирович**Uporov Ivan Vladimirovich**

доктор исторических наук,
кандидат юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного
и административного права
Краснодарского университета МВД России

D.Phil. in History,
PhD in Law, Professor,
Constitutional and Administrative Law Department,
Krasnodar University of
the Ministry of Internal Affairs of Russia

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

ENSURING FIRE SAFETY IN THE TERRITORY OF THE MUNICIPALITY BY LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES: LEGAL ISSUES

Аннотация:

В статье освещаются вопросы обеспечения пожарной безопасности на территории муниципальных образований Российской Федерации с позиции выявления и возможных решений проблем организационно-правового характера применительно к органам местного самоуправления. Отмечается, что в соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления городских округов и поселений обязаны обеспечивать первичные меры пожарной безопасности, имеют право создавать муниципальную пожарную охрану, а также добровольную пожарную охрану. Однако ввиду тотального бюджетного дефицита муниципальных образований указанные и иные полномочия выполняются не в полной мере, что создает повышенную пожарную опасность. Обосновываются предложения по решению проблемных вопросов, в том числе предлагается возложить обязанности по тушению пожаров на противопожарную службу субъектов Российской Федерации, а за органами местного самоуправления оставить обеспечение первичных мер пожарной безопасности.

Ключевые слова:

пожарная безопасность, государственная противопожарная служба, местное самоуправление, муниципальные образования, муниципальная пожарная охрана, полномочия, бюджет, закон, органы власти.

Summary:

The article deals with ensuring fire safety in the territory of the municipalities of the Russian Federation from the standpoint of detecting and finding possible solutions to legal issues with regard to local government authorities. The study notes that in accordance with the current legislation, local government authorities of urban districts and settlements are to provide the primary fire safety measures and have the right to create both municipal and voluntary fire departments. However, in view of the total budget deficit of municipalities, these and other powers are not fully implemented; in turn, it leads to special risks. The author substantiates the suggestions for addressing issues. Besides, it is proposed to assign fire-fighting responsibilities to the fire services of the constituent entities of the Russian Federation. At the same time, local government authorities should be responsible for the primary fire safety measures.

Keywords:

fire safety, public fire service, local government, municipalities, municipal fire department, powers, budget, law, authorities.

В России с древних времен существует проблема защиты людей и имущества от пожаров. Об этом свидетельствует ряд научных трудов, где раскрываются особенности развития пожарной охраны на различных этапах российской истории (авторы – М.П. Трачук, В.В. Черных, В.В. Ильин, Н.Н. Щаблов, В.С. Рудницкий и др.). При этом, как правило, указывается, что данные вопросы находятся в ведении органов власти всех уровней, и особое место в этом деле занимали местные органы управления (самоуправления), что, собственно, и имело место как в императорской России (в лице земств), так и в Советском государстве (в лице местных Советов народных депутатов).

В современной России обеспечение необходимых требований пожарной безопасности является предметом деятельности всех публично-территориальных образований – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. И это не случайно, учитывая, что пожары наносят немалый материальный ущерб в различных областях народного хозяйства, нередко приводят к травматизму, а в ряде случаев и к гибели людей. Так, в 2016 г. в России произошло 67 864 пожара, которые привели к гибели 4 549 людей и нанесли материальный ущерб в размере более 5 млрд р. [1]. В литературе пожарную безопасность справедливо относят к элементам национальной безопасности России [2, с. 14]. В силу особой актуальности пожарной безопасности на всех публично-территориальных уровнях (федеральном, региональ-

ном, муниципальном) принимаются соответствующие нормативно-правовые акты и целевые программы, направленные на ее повышение. Именно на муниципальном уровне решаются главные вопросы предупреждения пожаров и загораний, в связи с чем рассмотрим более подробно особенности правового регулирования и организации деятельности органов местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

Прежде всего следует отметить, что сами первичные меры пожарной безопасности раскрываются в «Техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности» (№ 123-ФЗ) [3]. Анализ этого акта дает основание для вывода о том, что ряд первичных мер пожарной безопасности имеют слишком общий характер (например, реализация полномочий, имеющихся у органов местного самоуправления, связанных с решением «вопросов организационно-правового, материально-технического и финансового обеспечения пожарной безопасности») в отличие от таких конкретных мер, как «обеспечение беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара», «обеспечение связи и оповещения населения о пожаре» и др. Соответственно, полагаем, что первые три первичные меры пожарной безопасности, которые в настоящее время закрепляются в п. 1–3 ст. 63 № 123-ФЗ, следует исключить, учитывая, помимо изложенного выше аргумента, что по своим формулировкам они представляют собой не столько «меры» (как мероприятия, реализуемые на низовом уровне, направленные непосредственно на предотвращение неконтролируемых возгораний [4]), сколько полномочия органов местного самоуправления в сфере пожарной безопасности.

Далее, одной из нерешенных проблем в сфере обеспечения пожарной безопасности является разграничение полномочий между органами государственного управления (федеральный и региональный уровень), с одной стороны, и органами муниципального управления (местный уровень) – с другой. Прошло уже более десяти лет с момента принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], однако в этой сфере по-прежнему отсутствует достаточно четкая регламентация. Так, в муниципальной целевой программе, принятой администрацией городского округа Краснодар в 2013 г. по рассматриваемой проблематике, указывается, что «выполнение полномочий, проводимых на государственных уровнях (федеральном и краевом), не в полной мере обеспечивают предъявляемые требования по обеспечению пожарной безопасности на территории муниципального образования город Краснодар» [6]. Заметим, что такие оценки эффективности деятельности государственных органов в муниципальных программах встречаются очень редко, и это обстоятельство лишь подчеркивает актуальность проблемы. Соответственно, очевидна необходимость большей конкретизации полномочий федеральных, региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления соответственно в ст. 16, 18 и 19 федерального закона «О пожарной безопасности» [7] (более подробно данный аспект мы не рассматриваем, поскольку он требует самостоятельного анализа).

В соответствии с действующим законодательством в целях выполнения всего комплекса мер по пожарной безопасности, не считая осуществления первичных мер пожарной безопасности, органы местного самоуправления могут создавать муниципальную пожарную охрану. Применительно к городскому округу это право закреплено в п. 8.1 ст. 16.1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (аналогичная норма в ст. 14.1 предусмотрена также для городских и сельских поселений). Между тем законодательное регулирование данного института (муниципальной пожарной охраны) является весьма противоречивым. Довольно долго в системе местного самоуправления (а этот институт стал функционировать с принятием в 1991 г. закона «О местном самоуправлении в РСФСР») такой нормы в законодательстве не было и предусматривалась только государственная противопожарная служба. Затем в федеральный закон «О пожарной безопасности» были внесены изменения (2004) [8]. В закон была введена ст. 11.1 («Муниципальная пожарная охрана»), где указывается, что муниципальная пожарная охрана образуется органами местного самоуправления и функционирует на территории муниципальных образований. При этом порядок создания и организации, цель и задачи муниципальной пожарной охраны, а также ее взаимоотношения с другими видами пожарной охраны регулируются органами местного самоуправления.

Здесь было заложено первое и до сих пор не устраненное противоречие, суть которого заключается в том, что органы местного самоуправления не могут сами определять взаимоотношения с иными видами пожарной охраны, поскольку не являются их учредителем (согласно ст. 4 федерального закона «О пожарной безопасности» предусматриваются следующие виды пожарной охраны: государственная противопожарная служба, муниципальная пожарная охрана, ведомственная пожарная охрана, частная пожарная охрана, добровольная пожарная охрана) – для этого необходимо по меньшей мере взаимодействие с другими субъектами данных общественных отношений, и прежде всего с государственными структурами.

Поскольку в первые годы после введения указанной законодательной нормы о муниципальной пожарной охране отсутствовало корреспондирование с соответствующими нормами муниципального законодательства, ряд авторов (А.Н. Борисов, Ю.Н. Мильшин, С.Е. Чаннов и др.)

предположили, что муниципальная пожарная охрана создается с целью реализации органами местного самоуправления первичных мер пожарной безопасности и связывается с функционированием аварийно-спасательных подразделений (на основании соответствующего закона [9]). Однако из ст. 4 федерального закона «О пожарной безопасности» следует, что к числу ведущих задач пожарной охраны относятся: организация профилактики пожаров, организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ, спасение людей и имущества при пожарах, оказание первой помощи. Такие направления в совокупности не охватываются понятием первичных мер пожарной безопасности, о котором шла речь выше.

Еще одно противоречие связывается с тем, что законодательное закрепление в 2004 г. института муниципальной пожарной охраны довольно долго не подтверждалось включением в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответствующего вопроса местного значения, и получалось, что муниципальная пожарная охрана допустима, но тратить на ее создание бюджетные средства нельзя, поскольку на этот счет не было надлежащего вопроса местного значения, на реализацию которого возможно выделение бюджетных средств. И только лишь законом от 27 декабря 2009 г. [10], т. е. спустя пять лет, в федеральный муниципальный закон были введены п. 8.1 в ст. 14.1 и 16.1, где предусматривается право органов местного самоуправления на создание муниципальной пожарной охраны. Но опять же создание муниципальной пожарной охраны в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначается не как вопрос местного значения, а как *право* местного самоуправления, т. е. создание муниципальной пожарной охраны, в отличие от первичных мер пожарной безопасности, не является обязательным для органов местного самоуправления. Возникает вопрос: если создание муниципальной пожарной охраны является не обязательным, а факультативным полномочием, то какие органы должны обеспечивать функции пожарной охраны на территории муниципального образования, учитывая, что без пожарной охраны ни одна территория по определению не может быть оставлена? Ответ очевиден – органы *государственной* противопожарной службы.

Однако здесь новое противоречие: если органы государственной противопожарной службы обеспечивают функции пожарной охраны на территории муниципального образования, то тогда зачем нужна муниципальная пожарная охрана? Учет при этом еще нескольких обстоятельств. Во-первых, создание муниципальной пожарной охраны в федеральном муниципальном законе предусматривается только для городских и сельских поселений и городских округов, но не предусматривается для муниципальных районов (так же, как и в отношении первичных мер пожарной безопасности), что представляется неправильным, поскольку муниципальные районы имеют более существенные материально-технические возможности, чем каждое поселение в отдельности. Во-вторых, на практике подразделения муниципальной пожарной охраны создаются крайне редко и только в тех муниципальных образованиях, где для этого имеются соответствующие финансовые средства. Фактически в большинстве муниципальных образований муниципальная пожарная охрана отсутствует. В связи с этим еще в 2004 г. ряд авторов отмечали, что органы местного самоуправления не в состоянии содержать за счет собственных бюджетных средств пожарную охрану [11, с. 125–126]. Такие оценки в дальнейшем высказывались неоднократно. И в этом контексте предложение о том, что создание муниципальной пожарной охраны стало обязательным, высказанное сравнительно недавно Н.А. Мошкиной, на наш взгляд, расходится с реальностью. Наконец, в-третьих, в любом случае, находится пожарная охрана под государственным или муниципальным управлением, тратятся бюджетные средства. Более эффективное их использование возможно при максимальной профессионализации этой деятельности, учитывая, что требования технических нормативов одинаковы для всех видов пожарной охраны, и имея в виду, что высокая профессионализация позволяет обеспечивать безопасность персонала противопожарных служб, т. е. самих пожарных, и этому обстоятельству уделяется особое внимание при организации пожарной охраны в зарубежных странах [12] (данный опыт целесообразно использовать и в России). Фактически об этом ведет речь и С.В. Макаркин, предлагая в обязательном порядке дотировать из федерального бюджета все подразделения муниципальной пожарной охраны [13, с. 143]. Мы здесь лишь ставим логически оправданный, на наш взгляд, вопрос: зачем дотировать заведомо убыточные подразделения муниципальной пожарной охраны, если можно не дотировать, а перевести их в ведение федеральных органов власти и финансировать в плановом порядке?

Ситуацию с муниципальной пожарной охраной наглядно характеризует следующий пример. В Апшеронском районе Краснодарского края (как и во многих других муниципальных образованиях страны) сложилась непростая ситуация с тушением пожаров. У Нефтегорского городского поселения названного района, в состав которого входит поселок Нефтегорск, нет своей пожарной охраны, и они вынуждены обращаться за помощью к объектовой пожарной охране предприятия нефтяников, находящегося в частной собственности. На этой почве происходят конфликты, поскольку любое использование сил и средств пожарной охраны требует денежных средств. И объектовая пожарная охрана

оказывает помощь лишь под давлением правоохранительных органов (прокуратуры), не получая никакой денежной компенсации. Комментируя ситуацию, глава поселения А. Варельджан отмечал, что денег на пожарную охрану не было, нет и не будет: «Одна только пожарная машина обойдется в 2,5 млн р., и это еще без депо, без пожарных, расходных материалов и т. д. А при этом весь бюджет поселения составляет 5,7 млн р. Прокуратура заставляет нас взять на баланс общественный туалет, и мы не знаем, где взять средства на его содержание, а вы говорите – пожарная часть...» [14]. С того времени прошло несколько лет, но ситуация практически не изменилась. Заметим, что этому поселению еще повезло, поскольку рядом имеется объектовая пожарная часть, и в крайнем случае при возникновении пожара пожарные, состоящие в штате частного предприятия, не останутся в стороне. А как быть в поселениях, где рядом нет таких пожарных частей? Здесь же возникает и еще один вопрос: если поселения будут иметь свою муниципальную пожарную охрану, то тушение пожаров в соседнем поселении будет означать нецелевое расходование бюджетных средств со всеми вытекающими последствиями. Этот вопрос пока даже не ставится в практическом плане.

Приведенные суждения дают основания полагать, что институт муниципальной пожарной охраны был введен без достаточного обоснования. Нельзя также не согласиться с тем, что при такой сложной финансовой ситуации неправильно возлагать на муниципальные образования ответственность за обеспечение мер по созданию муниципальной пожарной охраны, на что уже обращалось внимание в литературе. Нужно также иметь в виду, что о серьезных проблемах органов местного самоуправления по вопросу создания муниципальной пожарной охраны неоднократно высказывались практические работники, указывая, в частности, на дублирование функций государственных и муниципальных органов.

Очевидно, что в данной сфере, связанной с обеспечением безопасных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований при непосредственной защите от пожаров, целесообразно функционирование только государственных структур, т. е. государственной противопожарной службы, находящейся в ведении МЧС России. Это не значит, что органы местного самоуправления остаются в стороне от этого важного аспекта деятельности публичных органов управления, – они могут и должны это делать, но в иных, более присущих особенностям местного самоуправления формах. И прежде всего речь идет о первичных мерах пожарной безопасности, поскольку, как справедливо отмечает О.В. Заиграева, «прерогатива органов местного самоуправления – не тушение пожара, а создание условий для осуществления самых необходимых начальных мер по его предотвращению» [15, с. 59].

В этом контексте полагаем необходимым создавать условия для организации добровольной пожарной охраны на территории муниципального образования. Следует заметить, что в целом институт добровольной пожарной охраны в России развивается довольно активно. Так, в муниципальном образовании Гулькевичский район Краснодарского края в ряды пожарных-добровольцев записалось 430 человек, которые работают на территории каждого сельского и городского поселения. В 2013 г. силами добровольных пожарных подразделений было потушено девять зарегистрированных возгораний, угрожающих жизни людей, ликвидировано несколько десятков поджогов сухой травы и стерни [16].

Вместе с тем, поскольку институт добровольной пожарной охраны функционирует сравнительно недавно, возникают проблемы правового характера. Так, органами прокуратуры Сибирского федерального округа выявлены муниципальные правовые акты о добровольной пожарной охране, которые противоречили действующему законодательству. В частности, глава Нижнекуратского сельского совета заключал трудовые договоры с добровольными пожарными, однако меры материального стимулирования были заменены выплатой работникам заработной платы [17]. Но, как видно, в любом случае и здесь без соответствующего финансирования не обойтись. А для предупреждения указанного и других нарушений целесообразно, на наш взгляд, формировать модельные проекты организации добровольных пожарных дружин в муниципальных образованиях, которые на необходимом профессиональном уровне вполне могут разрабатывать государственные органы пожарной охраны субъектов Российской Федерации.

Ссылки:

1. Сведения о пожарах и их последствиях за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.2pb.ru/information-about-fires/554-svedeniya-o-pozharakh-i-ikh-posledstviyakh-za-2016-god> (дата обращения: 01.09.2017).
2. Мошкина Н.А. Роль органов местного самоуправления в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 11–14.
3. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ : ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (постатейный) [Электронный ресурс]. Подгот. для системы «Гарант».

5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об утверждении муниципальной ведомственной целевой программы «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности, развитие муниципальной пожарной охраны и создание условий для организации добровольной пожарной охраны на 2013–2015 годы» [Электронный ресурс] : постановление администрации МО город Краснодар от 11 марта 2013 г. № 1835 : ред. от 29 дек. 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О пожарной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ : ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 авг. 2004 г. № 122-Ф. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ : ред. от 18 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 дек. 2009 г. № 365-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Пожарная безопасность и современные направления ее совершенствования / Е.А. Серебренников, А.П. Чуприян, Н.П. Копылов и др. М., 2004. 187 с.
12. Firefighter Exposures to Airborne Contaminants during Extinguishment of Simulated Residential Room Fires [Электронный ресурс] : research report 2011-01 / Queensland Fire and Rescue Service Scientific Branch ; research team: K.M. Kirk, M. Ridgway, M.B. Logan. 2011. August. URL: https://firesmoke.org/wp-content/uploads/2017/01/AU_Airbourne-Contaminants_Report_Phase-One.pdf (дата обращения: 04.10.2017).
13. Макаркин С.В. Пожарная безопасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006. 227 с.
14. Лукина О. Апшеронские пожарные не стали тушить лес из-за того, что это не их территория // Комсомольская правда. 2010. 19 нояб.
15. Заиграева О.В. Права местной власти на борьбу с огнем // Глава местной администрации. 2012. № 12. С. 56–60.
16. Добровольная помощь на линии огня [Электронный ресурс] // Официальный сайт органов местного самоуправления Гулькевичского района Краснодарского края. URL: <http://to-15-08-2013.gulkevichi.com/novosti-raiona/vse-novosti/1924-dobrovolnaya-pomoshch-na-linii-ognya> (дата обращения: 05.02.2017).
17. Шершнева Е.Ю. Надзор в сфере охраны лесов от пожаров // Законность. 2013. № 8 (946). С. 13–16.

References:

- 'In the line of fire' 2017, *Ofitsial'nyy sayt organov mestnogo samoupravleniya Gul'kevichskogo rayona Krasnodarskogo kraya*, viewed 05 February 2017, <<http://to-15-08-2013.gulkevichi.com/novosti-raiona/vse-novosti/1924-dobrovolnaya-pomoshch-na-linii-ognya>>, (in Russian).
- Kirk, KM, Ridgway, M & Logan, MB 2011, *Firefighter Exposures to Airborne Contaminants during Extinguishment of Simulated Residential Room Fires: research report 2011-01*, Queensland Fire and Rescue Service Scientific Branch, August, viewed 04 December 2017, <https://firesmoke.org/wp-content/uploads/2017/01/AU_Airbourne-Contaminants_Report_Phase-One.pdf>.
- Lukina, O 2010, 'Apsheronsk firefighters did not extinguish the forest fire due to the fact that this was not their territory', *Komsomolskaya pravda*, November 19, (in Russian).
- Makarkin, SV 2006, *Fire safety in the system of local issues of the Russian Federation*, PhD thesis, Chelyabinsk, 227 p., (in Russian).
- Moshkina, NA 2016, 'The role of local government in ensuring national security of the Russian Federation', *Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy*, no. 2, pp. 11-14, (in Russian).
- Serebrennikov, EA, Chupriyan, AP & Kopylov, NP (et al.) 2004, *Fire safety and current trends of its improvement*, Moscow, 187 p., (in Russian).
- Shersneva, EYu 2013, 'Supervision in the field of forest protection from fires', *Zakonnost'*, no. 8 (946), pp. 13-16, (in Russian).
- Zaigraeva, OV 2012, 'The rights of local authorities to combat fire', *Glava mestnoy administratsii*, no. 12, pp. 56-60, (in Russian).