

УДК 112.342

Нормативно-правовые основы государственного регулирования пожарной безопасности России и Красноярского края

Михайлов И.А.

ФГБОУ ВО Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России

Аннотация. Основным инструментом государственного регулирования системы пожарной безопасности в России является нормотворческая деятельность соответствующей области. В статье выделены основные нормативно-правовые аспекты совершенствования государственного регулирования законодательства в сфере пожарной безопасности, рассмотрены приоритетные направления улучшения нормативно-правовой базы в современных актуальных условиях, учитывающие комплекс проблем этой сферы государственного регулирования: актуализация нормативно-правовых актов путем внесения изменений в существующие акты, сокращение числа норм и правил, отказ от устаревших нормативных актов путем изменения статуса документа на «не действующий», разработка новых нормативно-правовых актов, но с учетом междисциплинарного подхода.

Ключевые слова: пожарный надзор, законодательство, регулирование, пожарная безопасность, организационно-правовые основы, государственная функция, инструменты регулирования.

Regulatory and legal bases of state regulation of fire safety in Russia and the Krasnoyarsk Territory

Mikhailov I.A.

FSBEE HE Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia

Annotation. The main instrument of state regulation of the fire safety system is standard – setting activity. The purpose of the article is to highlight the main regulatory and legal aspects of state regulation of legislation in the field of fire safety. There is no need to talk about determining the relevance of regulatory and legal regulation of fire safety – the legislation has been formed, it affects many aspects of fire safety. Undoubtedly, it is necessary to recognize its relevance. However, it should also be noted such an aspect as the need for the development and improvement of legislation. This is what this article is dedicated to.

Key words: fire supervision, legislation, regulation, fire safety, organizational and legal bases, state function, regulatory tools.

Государственному регулированию системы пожарной безопасности посвящено значительное число публикаций как научных, так и практических работников сферы пожарной безопасности: П.В. Бойко, С.Ю. Бутузова, А.В. Вагиной, В.Я. Вилисова, А.С. Дорожкина, О.В. Дороховой, М.В. Ковзель, А.В. Охотникова, А.Е. Савенковой, Л.С. Сафиной, Н.М. Силуяновой, Г.И. Сметанкиной, В.В. Сморяго, А.А. Трубиной, С.Г. Чеканова, В.М. Шеншина, В.В. Яшина.

Исследуя нормативно-правовое регулирование государственного регулирования пожарной безопасности в сфере защиты населения от пожара, следует отметить сложную многоуровневую систему нормативно-правового регулирования пожарной безопасности. Исследование нормативно-правового регулирования особенностей взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от пожара, позволило выявить три уровня взаимодействия (рис. 1).



Рис. 1. Уровни нормативно-правового регулирования пожарной безопасности

В основе нормативно-правового регулирования пожарной безопасности лежит Федеральный закон «О пожарной безопасности» N 69-ФЗ, принятый еще в 1994 году и практически ежегодно изменяемый и дополняемый новыми нормами. Последние изменения внесены в июне 2021 года и в настоящее время подготовлены изменения, не вступившие в силу.

На федеральном уровне системы пожарной безопасности разрабатываются и принимаются основные нормативно-правовые акты, разрабатываются и реализуются направления государственного пожарного надзора. Основными инструментами государственного регулирования нормативно-правовой базы в сфере пожарной безопасности нами выделены:

1. Актуализация нормативно-правовых актов путем внесения изменений в существующие акты.
2. Сокращение числа норм и правил, отказ от устаревших нормативных актов путем изменения статуса документа на «не действующий».
3. Разработка новых нормативно-правовых актов с учетом междисциплинарного подхода.

Система нормативно-правовых актов за последние два года совершенствуется. Так, в рамках реализации п. 1 Плана мероприятий в 2020 г. был принят Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ», вступающий в силу с 01.07.2021г и закрепляющий единые для всех надзорных органов, принципиально новые, в том числе основанные на широком использовании цифровых технологий, принципы организации и осуществления государственного надзора. Кроме того, в рамках реализации п. 2 Плана мероприятий в 2020 г. был принят Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в РФ», большинство положений которого вступают в силу уже с 1 ноября 2020 года. Государством разрабатываются нормативно-правовые акты, которые направлены на реализацию мероприятий МЧС России, а также комплекс нормативно-правовых документов, регулирующих пожарную безопасность, рис. 2.

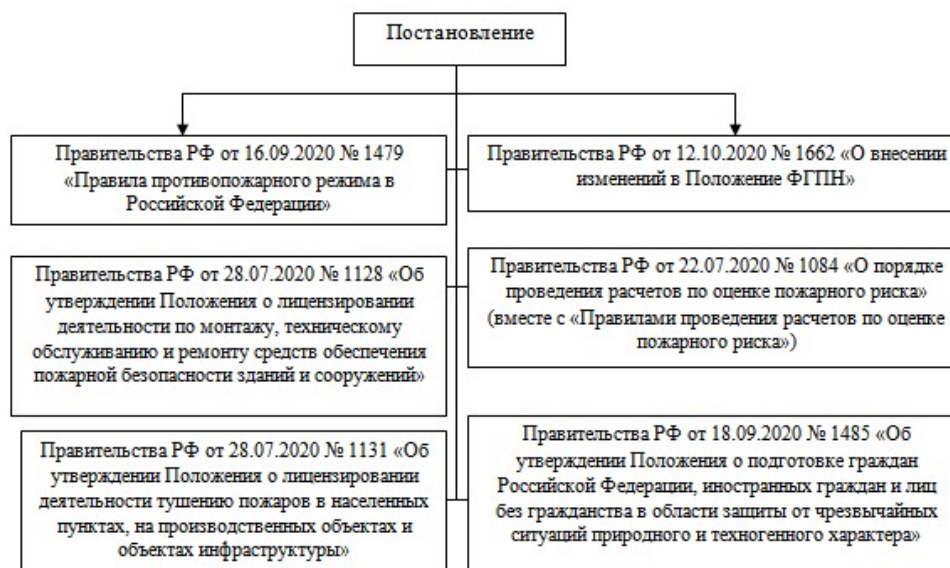


Рис. 2. Комплекс постановлений, регулирующих пожарную безопасность, вступивших в силу в 2021 году

Перечень из представленных на рис. 2 документов, вступил в силу в 2021 году и реализация их на практике в ближайшее время покажет эффективность государственного регулирования. Однако, уже сейчас необходим анализ статистических данных, отзывы специалистов, реализующих вышеуказанные нормативно-правовые акты на практике.

Что касается системы государственного пожарного надзора, то это направление деятельности следует рассматривать на основе системного подхода, с учетом ее основной задачи. «Законодательством Российской Федерации установлено, что основной задачей надзорной деятельности является защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, имущества организаций от пожаров и чрезвычайных ситуаций, а также ограничение их последствий»[4].

Функции государственного надзора, основанные на Федеральном законе «О пожарной безопасности» представлены на рис. 3.

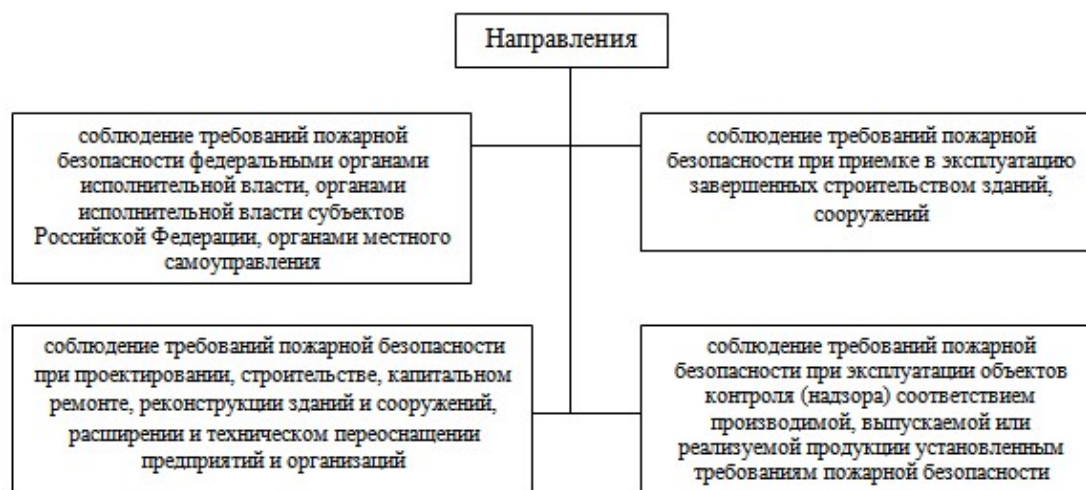


Рис. 3. Основные направления государственного пожарного надзора

Все указанные на схеме направления основываются на соответствующих нормативно-правовых актах. При этом следует подчеркнуть, что разные авторы рассматривают различные аспекты системы пожарной безопасности и ее регулирования. Так, например, А.В. Вагин рассматривает в своей статье «Законодательство в области пожарной безопасности для объектов капитального строительства», [2], направление регулирования пожарной безопасности на строящихся объектах, опираясь на ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 июля 2020 г. № 1190 и от 04.03.2021 г. № 234, [3]. Особое внимание он уделил изменениям в нормативно-правовых актах, которые вступили в силу за последние два года.

Специалисты отмечают «увеличение количества объектов пожарной защиты, в отношении которых правообладатель принимает решение о разработке специальных технических условий (СТУ) в соответствии с которыми осуществляется дальнейшее проектирование, строительство и эксплуатация объектов защиты» [5, С. 11-18]. В 2020 году Правительство РФ осуществило деятельность по принятию перечня свода правил (СП), обеспечивающих пожарную безопасность, что закреплено Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14.07.2020 № 1190 «Перечень документов в области стандартизации». В результате применения указанного нормативного акта на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Таких СП, принятых в 2020 году и вступивших в силу в 2021 году было принято 12 документов. Кроме того, Федеральным законом от 22.12.2020 № 454-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон РФ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а также Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности, вступившие в силу со 02.01.2021 г.

В настоящее время при осуществлении федерального государственного пожарного надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления

применяются положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», за исключением организации и проведения внеплановой выездной проверки. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области пожарной безопасности добавили «утверждение перечня населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров». К органам местного самоуправления добавили муниципальные округа при наделении полномочиями в области пожарной безопасности. Также изменениями определено, что полномочиями по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов за границами городских и сельских населенных пунктов наделены органы местного самоуправления муниципальных районов.

Современная система НПА в сфере регулирования пожарной безопасности в Красноярском крае представлена на рис. 4.

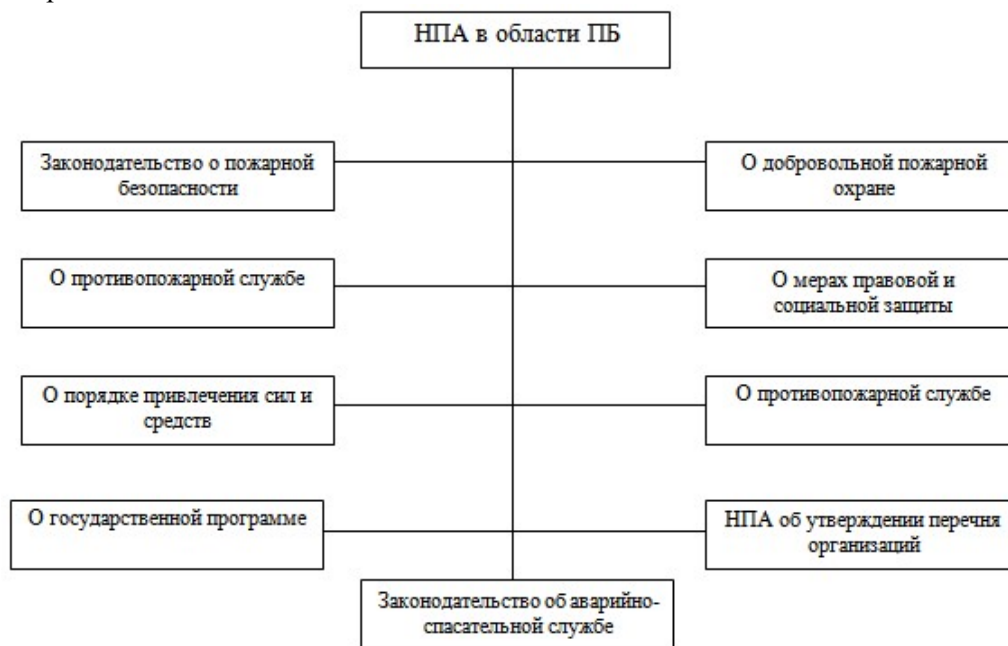


Рис. 4. Основные направления НПА в сфере пожарной безопасности на уровне Красноярского края

Представленный комплекс позволяет подтвердить выводы специалистов, утверждающих необходимость совершенствования регулирования взаимодействия органов местной власти и структур МЧС, в том числе нормативно-правовое, организационное, коммуникативное регулирование.

Нормативно-правовые акты принимаются на уровне региона. Рассматривая систему регионального законодательства, специалисты отметили, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, вместе с тем, они являются частью единой системы публичной власти, что дает основание говорить о необходимости регулирования взаимодействия указанных органов с федеральными органами исполнительной власти» [10]. В.М. Шеншин указал в своей публикации на проблему взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления. При этом публикаций на тему развития регионального законодательства, в том числе в сфере взаимодействия органов МЧС и региональной власти, практически нет, а теоретический аспект проблемы взаимодействия проявляется очень значительно.

Практические аспекты, рассмотренные В.М. Шеншиным, выявили проблемы взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Так, автор предлагает в качестве меры совершенствования государственного регулирования принятие приказа МЧС России «Об особенностях взаимодействия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций» [10]. В.М. Шеншин полагает, что в данном документе необходимо описать механизм взаимодействия, особенности контроля со стороны государства, возможно, указать на необходимость общественного контроля населения региона.

Кроме трехуровневой системы нормативно-правового регулирования необходимо отметить сложную многоотраслевую систему регулирования пожарной безопасности. В эту систему вошли технические регламенты (ТУ), специальные технические условия (СТУ). Публикации специалистов рассматривают применение нормативно-правовых актов в отраслевом контексте, анализируя, например, «вопросы по проблеме пожарной безопасности библиотечных фондов в Российской Федерации» [6].

Следует отметить, что в настоящее время имеет место огромное число правил, закрепленных в разных нормах и правилах, разной отраслевой принадлежности, среди которых встречаются избыточные требования. Специалисты отмечают необходимость сокращения пунктов, которые дублируют требования пожарной безопасности. Кроме того, законодателем поставлена задача переработки, обобщения всех норм и правил с тем, чтобы выделить только необходимые и способствующие снижению рисков, в том числе в сфере пожарной безопасности.

Обратимся к мнению специалистов, рассмотревших отраслевые нормы регулирования пожарной безопасности.

Публикации специалистов позволяют говорить о том, что в качестве инструмента государственного регулирования пожарной безопасности особое внимание следует уделить разработке и внедрению в практику специальных технических условий (СТУ). «Л.С. Сафина полагает, что их разработка — это один из механизмов выработки альтернативной системы противопожарной защиты на действующем объекте с применением дополнительных противопожарных мероприятий, учитывающих индивидуальную специфику объекта защиты» [7, с.42]. Основанием для разработки СТУ являются положения статьи 20 Федерального закона о пожарной безопасности, а также статьи 78 Технического регламента.

«А.В. Охотников предлагает обзор изменений в Технический регламент, согласно которым пожарная безопасность объекта защиты будет считаться обеспеченной при выполнении требований СТУ» [5, с.10].

Особое значение приобретает нормативно-правовое регулирование пожарной безопасности в строительстве зданий и сооружений. Законодательство в сфере строительства, строительные нормы и правила нашли отражение в нормативных актах обеспечения пожарной безопасности. Технические регламенты содержат описание организационных моделей и технических решений в обеспечения пожарной безопасности. При этом особо необходимо отметить необходимость контроля со стороны государства за разработкой и принятием новых специальных технических условий (СТУ). А.В. Охотников полагает, что «СТУ подлежат контролю со стороны органов государственного пожарного надзора».

Законодательство в сфере страхования находится в тесной взаимосвязи с нормативно-правовыми актами в сфере пожарной безопасности. С.Ю. Бутузов «рассмотрел принципы и алгоритмы повышения эффективности функционирования подразделений пожарной охраны за счет управленческих инноваций, в числе которых страховые принципы возмещения ущерба и финансирования подразделений Государственной противопожарной службы (ГПС), привлечение инструментов лизинга и аутсорсинга» [8]. В публикации автор обращается к моделированию, рассчитывая страховую нагрузку, анализируя данные статистики. Автор отмечает необходимость развития страхового законодательства применительно к пожарной безопасности, расширения организационно-правовых возможностей подразделений пожарной охраны. Современные публикации используют междисциплинарный подход.

В том числе, С.Ю. Бутузов отмечает, что «привлечение инновационных инструментов, техники и форм организации обеспечения пожарной безопасности позволяет поддерживать необходимый уровень эффективности реагирования экстренных служб, при этом в качестве необременительных для населения технологий могут быть использованы страховые инструменты» [8, с. 139].

Специалисты рассматривают «ошибки и отступления от требований нормативных документов, допускаемые в ходе проектирования строительных объектов» [7, С.40-45]. «Так, например, Л.С. Сафина обращает внимание на мероприятия по контролю, проводимые сотрудниками государственного пожарного надзора, показывают, что в процессе эксплуатации в зданиях повышенной этажности допускаются следующие нарушения:

- пути эвакуации отделяются горючими материалами, полы в коридорах, лестничные марши и площадки покрыты легкогорючими синтетическими коврами;
- автоматические системы пожаротушения и противодымной защиты содержатся в ручном режиме пуска в работу;
- двери эвакуационных выходов из здания закрыты на замки;

- в вестибюлях при незадымляемых лестничных клетках и на самих лестничных клетках устраиваются кладовые, киоски и другие помещения» [7, С. 41].

Каждое требование из представленного перечня закреплено нормативными актами, и государство строго контролирует исполнение закона.

Особое внимание в целях раскрытия темы развития нормативно-правового регулирования пожарной безопасности следует уделить перспективам применения нормативных требований в сфере пожарной безопасности с учетом проекта постановления «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил).

Специалисты обращают особое внимание на обязательный характер соблюдения требований современной нормативно-правовой базы[2].

Все проанализированные публикации позволяют говорить о том, что основной инструмент государственного регулирования системы пожарной безопасности – это нормотворческая деятельность государства.

При этом одной из значимых проблем можно отметить недостатки законодательства в сфере технического регулирования. Специалисты полагают, что «техническое регулирование в области пожарной безопасности должно складываться из требований общего технического регламента, требований специальных технических регламентов и добровольных для применения положений нормативных документов по пожарной безопасности, выполнение которых позволяет считать, что требования пожарной безопасности выполняются» [9].

За несколько лет Федеральный закон «О техническом регулировании» претерпел значительные изменения, исключив из текста нормативного акта огромное количество нормативных документов по пожарной безопасности, которые имеют отраслевую направленность. Например, требуют доработки, совершенствования, учета современных технологий строительные нормы и правила. Однако практика должна обогащать теорию и подкрепляться нормативно-правовыми актами. Необходимо обобщить практику пожаров, внося изменения в нормативную базу и это одна из основных задач государства при обеспечении пожарной безопасности. Рассматривая данный аспект, интересен опыт зарубежных стран, где использовано понятие «кодексы устоявшейся практики».

В настоящее время подготовлен ряд изменений Законодателем, за последний год внесены в Технический регламент изменения, которые коснулись следующих аспектов:

- для обеспечения пожарной безопасности объекта необходимо соблюдения условий, касающихся:
- выполнения требований пожарной безопасности в полном объеме;
- необходимо учитывать установленный порядок при обеспечении пожарной безопасности объекта;
- пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных на законодательном уровне;
- выполнение специальных технических условий (СТУ) отражает специфику обеспечения пожарной безопасности и содержит комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

Таким образом, одним из условий соответствия будет являться выполнение требований СТУ.

В заключение необходимо отметить, что комплекс НПА в сфере пожарной безопасности – это сложная система, развивающаяся и дополняемая законодателем. Изменения в 2020-2021 году произошли значительные, однако, государственное регулирование этой сферы не завершено, требуются дополнительные изменения, которые решат проблемы нормативно-правового обеспечения деятельности МЧС.

Дополнительные изменения, которые необходимы, прежде всего, это:

- сокращение числа нормативных актов, оптимизация нормативно-правовой базы на основе междисциплинарного подхода;
- развитие законодательства в сфере коммуникационного взаимодействия на разных уровнях регулирования пожарной безопасности;
- проведение дополнительных исследований практики по пожарной безопасности как основы разработки современных нормативно-правовых актов в сфере пожарной безопасности.

Литература

1. Бойко П. В., Трубин А. А. Правовое регулирование и противопожарная безопасность // Студенческий форум. – 2021. – № 1-3(137). – С. 25-27
2. Вагин А. В., Дорожкин А. С., Сморгы В. В. Современное законодательство в области пожарной безопасности для объектов капитального строительства // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, 2021. – С. 8-10.
3. Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» утвержденный Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 июля 2020 г. № 1190 и от 04.03.2021 г. № 234.
4. Ковзель М. В., Сметанкина Г. И., Дорохова О. В. Осуществление государственным пожарным надзором функции по контролю за обеспечением пожарной безопасности // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. – 2018. – Т. 1. – С. 386-388.
5. Охотников А. В. Текущие изменения действующего законодательства в области пожарной безопасности, проблемные вопросы при применении требований пожарной безопасности // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, 2021. – С. 11-18.
6. Чеканов С. Г. Проблемы пожарной безопасности в здании «Научно-технической библиотеке Томского политехнического университета им. академика В. А. Обручева (НТБ ТПУ)» // Научный Лидер. – 2021. – № 18(20). – С. 63-67.
7. Сафина Л. С., Савенкова А. Е. Пожарная опасность и особенности развития пожаров в жилых зданиях повышенной этажности // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. – 2021. – № 2. – С. 40-45.
8. Бутузов С. Ю., Вилисов В. Я. Оценка вариантов применения страховых механизмов для повышения эффективности обеспечения пожарной безопасности // Инженерный вестник Дона. – 2021. – № 5(77). – С. 128-140.
9. Яшин В. В. Концепция технического регулирования в области пожарной безопасности // Bezpieczenstwo i Technika Pozarnicza. – 2006. – Т. 2. – С. 87-96.
10. Шеншин В. М., Силюянова Н. М. Особенности взаимодействия МЧС России и органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, 2021. – С. 141-145.