
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.А. Иваненко, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Исследовано одно из направлений реализации функции предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации в Российской Федерации – пожарная безопасность, проанализировано законодательство, регулирующее основные направления государственной деятельности по организации пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, предупреждение, ликвидация, чрезвычайная ситуация

FIRE SAFETY AS ONE OF THE AREAS OF IMPLEMENTATION OF PREVENTION FUNCTIONS AND DISASTER MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

A.A. Ivanenko. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

One of the areas studied the implementation of prevention and response functions in the Russian Federation – fire safety, analyzed legislation regulating the main directions of the state of fire safety organization.

Keywords: fire safety, prevention, elimination, emergency

Пожарная безопасность представляет собой одно из направлений деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, одновременно является составной частью функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС). Самостоятельность и обособленность указанной функции не оставляет никаких сомнений. Структурными элементами функции предупреждения и ликвидации ЧС, равно как и любой другой самостоятельной функции государства являются: объект, субъект, нормативная основа, однородный характер самой государственной деятельности и ее цель [1].

Рассмотрим пожарную безопасность через призму соответствующих структурных позиций функции предупреждения и ликвидации ЧС.

Объектом пожарной безопасности выступают общественные отношения, возникающие вследствие возникновения пожара, то есть неконтролируемого горения, способного причинить материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства [2]. К объекту деятельности по обеспечению пожарной безопасности также будут относиться общественные отношения, возникающие при профилактике пожаров.

Вопросы, связанные с эволюцией государственной политики в сфере обеспечения пожарной безопасности в России, нашли свое отражение в научной дискуссии на профильном Круглом столе, организованном в Санкт-Петербургском университете Государственной противопожарной службы МЧС России [3].

Государственная политика в области пожарной безопасности реализуется по двум основным направлениям: пожарный надзор и пожаротушение. Система субъектов также организуется по этим двум направлениям.

Закон определяет два вида низового звена субъектов пожарной охраны: субъекты пожарного надзора и субъекты организации пожаротушения и осуществления поисково-спасательных работ при пожарах (противопожарная служба).

К субъектам, осуществляющим от имени государства пожарный надзор, в первую очередь относятся пожарные инспекторы. Права и обязанности пожарных инспекторов определяются Правительством Российской Федерации, и заключаются в исключительном праве определения соотношения фактического состояния объектов (земельных участков, зданий, строений, сооружений и т.п.) с действующими правилами противопожарной безопасности. При осуществлении этой функции они вправе в установленном законом пределе ограничивать права и законные интересы граждан.

Цель обеспечения пожарной безопасности заключается в обеспечении нормального и гармоничного развития общества без пожаров, а также достижение максимальной эффективности при их ликвидации.

Организация пожарной безопасности в Российской Федерации осуществляется на основе Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ РФ № 69-ФЗ). Он регламентирует задачи пожарной обороны, виды пожарной обороны (пожарный надзор, организация тушения пожаров), формы организации противопожарных служб, порядок комплектования личного состава, базовые методы осуществления пожарной безопасности, права и обязанности не только субъектов, реализующих государственную деятельность в области пожарной безопасности, но и права и обязанности граждан при возникновении пожара. Также законом регулируются вопросы правовой и социальной защиты личного состава пожарной охраны, в частности вопросы обеспечения жильем

Особенность исследуемой функции проявляется в ее общечеловеческой сущности. Временем становления функции предупреждения и ликвидации ЧС в нашей стране необходимо назвать первую половину XIX в. [4]. Тогда же был издан первый консолидированный акт в сфере пожарной безопасности – Пожарный устав Российской Империи [5]. Государство при реализации мер по обеспечению пожарной безопасности вынуждено регулировать общественные отношения внутри различных социальных групп. Это особенно ярко проявляется при реализации мероприятий пожарной профилактики. Нет в России государственного учреждения, жилого дома, офисного здания или учебного заведения, не имеющего правил эвакуации на случай пожара. На государственном уровне закреплена необходимость наличия огнетушителя в автомобиле, самолете, поезде, что указывает на общечеловеческий характер сущности мер по обеспечению пожарной безопасности.

Естественно, что такая сложная и многогранная деятельность, как пожарная безопасность, требует более детального регламентирования. Правительством Российской Федерации утверждено два специальных положения, регулирующих основные направления государственной деятельности по организации пожарной безопасности:

- Положение о федеральной противопожарной службе;
- Положение о государственном пожарном надзоре.

ФЗ РФ № 69-ФЗ включает государственный пожарный надзор в систему федеральной противопожарной службы (ст. 5) [2]. При этом структура органов государственного пожарного надзора регламентируется отдельно, что, несомненно, выделяет его как самостоятельное направление деятельности Российского государства по обеспечению пожарной безопасности. Существование самостоятельного Положения, регламентирующего деятельность органов государственного пожарного надзора, лишь подтверждает это тезис.

По мнению автора, во избежание путаницы при правоприменении и использовании законодательства необходимо исключить ст. 6 из ФЗ РФ № 69-ФЗ, а ст. 5 изложить в следующей редакции: «...в Государственную противопожарную службу входят:

- федеральная противопожарная служба;
- противопожарная служба субъектов федерации;
- муниципальная противопожарная служба.

Федеральная противопожарная служба включает в себя:

- единую федеральную службу пожаротушения;
- государственный пожарный надзор.

В федеральную противопожарную службу субъектов входят...»

Необходимо отметить, что это – лишь условная редакция части статьи закона. Основная цель такой редакции – охарактеризовать структуру федеральной пожарной службы, состоящей из единой системы пожаротушения (силы и средства МЧС России, специализированные федеральные пожарные части и т.п.) и пожарного надзора. Таким образом, Положение о федеральной противопожарной службе следует переименовать в Положение о единой федеральной службе пожаротушения и, соответственно, исключить из него все нормы, касающиеся осуществления пожарного надзора. Такое деление поможет более четкому осознанию своих полномочий, задач, целей как субъектами пожарного надзора, так и субъектами предложенной структуры. При этом такое изменение не особенно затронет общий характер взаимодействия пожарного надзора и служб пожаротушения в связи с тем, что оно будет осуществляться в рамках единой федеральной противопожарной службы.

Правила пожарной безопасности утверждаются Приказом министра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и охватывают определенную сферу общественных отношений: нормы пожарной безопасности при обучении мерам пожарной безопасности работников организаций, нормы пожарной безопасности при проектировании систем оповещения людей о пожарах в зданиях и сооружениях и т.п.

Лесные пожары лета 2010 г. вновь остро поставили вопрос об организации пожарного надзора в области соблюдения требований пожарной безопасности в лесах. Пункт 21 Положения о государственном пожарном надзоре устанавливает, что «действие Положения не распространяется на порядок осуществления контроля (надзора) за соблюдением требований пожарной безопасности в лесах...»

В соответствии со ст. 97 Лесного кодекса Российской Федерации государственный пожарный надзор в лесах осуществляется:

- органами государственного пожарного надзора;
- государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации;
- государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти Российской Федерации, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса Российской Федерации. То есть контроль и надзор, в том числе и пожарной безопасности, лесопарков и лесничеств, расположенных в границах территории субъектов Российской Федерации, плотность которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения Российской Федерации, осуществляется федеральными органами исполнительной власти (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования) [6].

Значительное количество надзорных организаций, приводит к неоправданному увеличению числа проверок, что создает дополнительные трудности при осуществлении коммерческой деятельности. Целесообразней было бы передать осуществление функции по пожарному надзору в области лесного хозяйства специально созданному структурному подразделению федерального пожарного надзора, который мог бы называться так: «Отдел мониторинга пожарной безопасности парков, лесопарков и рекреационных зон».

Ответственность за нарушение норм и правил в области предупреждения и ликвидации ЧС предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП). За нарушение правил пожарной безопасности ответственность устанавливается ст.ст. 8.32, 11.16, 20.4 КоАП, то есть за нарушение общих правил пожарной безопасности, за нарушение правил пожарной безопасности на транспорте и за нарушение правил пожарной безопасности в лесах [7].

За грубое нарушение правил пожарной безопасности в лесах, повлекшее за собой серьезный материальный вред, должна быть установлена уголовная ответственность. Действующий Уголовный кодекс предусматривает ответственность за нарушение правил пожарной безопасности только в случае, если это повлекло за собой причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также в случае умышленного повреждения чужого имущества путем поджога [8].

Под правовыми формами осуществления мер обеспечения пожарной безопасности подразумевается деятельность уполномоченных субъектов по изданию, применению и охране правовых норм с целью решения государственных задач при реализации функции предупреждения и ликвидации ЧС. К правовым формам реализации мер по обеспечению пожарной безопасности относятся: правотворчество, правоприменение, и различные формы контрольно-надзорной деятельности.

Нормативную основу деятельности по обеспечению пожарной безопасности, безусловно, составляет Конституция Российской Федерации [9], Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ РФ № 69-ФЗ. Необходимо обратить внимание, что в целом нормативно-правовая база в сфере обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации достаточно обширна. Основным направлением развития ведомственного законодательства в данной области посвящено немалое число трудов ученых [10].

Суть юрисдикционного правоприменения заключается в охране норм пожарной безопасности от нарушения. Примером исполнительно-распорядительного способа правоприменения также является выдача различных разрешений и лицензий на осуществление определенных видов деятельности в области предупреждения и ликвидации ЧС. Лицензирование – выдача на определенных условиях разрешений (лицензий) на право осуществления определенных операций.

Лицензирование в рамках пожарного надзора – это деятельность специальных служб пожарного надзора по проверке возможности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществлять мероприятия в области пожарной безопасности, а также их право получать различного рода льготы, обусловленные выполнением данного рода деятельности.

Получение лицензии в области пожарного надзора требуется для осуществления двух видов деятельности:

- для осуществления мероприятий по тушению пожаров;
- для осуществления работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Получение лицензии в области противопожарной безопасности регулируется отдельным нормативным актом [11].

Под организационными формами осуществления мер по обеспечению пожарной безопасности понимается однородная деятельность специальных органов, не связанная с изданием, применением и охраной правовых норм. Основу такой деятельности составляет практическая работа определенных органов, направленная на решение конкретных государственных задач.

Организационно-регламентирующая деятельность направлена на разработку новых средств профилактики и ликвидации пожаров, сбор и анализ информации о их количестве, причинах возгорания и жертвах, а также выработку научно-технических рекомендаций по их тушению.

Организационно-хозяйственную деятельность наполняют два процесса: процесс материального обеспечения деятельности государственных организаций (органов) и их практическая работа. В рамках функции по предупреждению и ликвидации ЧС процесс материального обеспечения выражается в снабжении специальных субъектов средствами реализации данной государственной функции. Эти средства можно условно разделить на три группы:

1) средства ежедневной необходимости (офисная мебель, канцелярские товары, форменная одежда и т.п.);

2) специальные средства (специальная форма, средства тушения и спасения: пожарные «рукава», брандспойты, кислородные баллоны, гидравлические ножницы, специальные пилы и т.п.);

3) специальная техника (пожарные машины, автомобили служб спасения, маломерные суда, спасательные и пожарные самолеты и вертолеты, пожарные броневики т.п.).

Другим важным направлением организационно-хозяйственной деятельности выступает организационно-практическая работа. В рамках реализации мер по обеспечению пожарной безопасности такая работа выражается в практической деятельности структурных подразделений МЧС России, то есть пожаротушении.

Тушение пожаров – это боевые действия, направленные на спасение людей, имущества и ликвидацию пожаров. Другими словами – это процесс ликвидации пожара, осуществляемый в соответствии с определенными принципами. Существуют два основополагающих принципа пожаротушения, сохранивших актуальности до сих пор – это принцип непрерывности и принцип активности.

Принцип непрерывности, заключается в том, что начатые боевые действия должны вестись активно и непрерывно, в любое время года и суток, в любую погоду до полной ликвидации пожара. Принцип активности проявляется в смелом и разумном дерзании, стремлении найти лучшие методы и способы выполнения поставленных задач, готовность взять на себя ответственность за смелое решение. Речь идет об инициативе в применении научных методов, нахождении с их помощью оптимальных решений и настойчивом проведении этих решений в жизнь.

Совокупность приемов и способов тушения пожара принято называть пожарной тактикой. Пожарная тактика – это теория и практика подготовки и ведения боевых действий подразделений по тушению пожаров. Всю совокупность приемов и способов тушения пожаров в науке принято разделять на тушение пожаров в жилых и общественных зданиях; тушение пожаров в промышленных зданиях; тушение пожаров на объектах добычи, хранения и переработки легко воспламеняющихся жидкостей и горючих жидкостей; тушение пожаров на открытых пространствах твердых горючих материалов (лесоматериалов); тушение пожаров на объектах транспорта; тушение пожаров на объектах сельской местности [12]. В рамках организационно-идеологической формы осуществления государственной деятельности происходит процесс идеологического воспитания граждан, выражающийся в разъяснении положений закона, а также воздействию через средства массовой информации в виде наглядной агитации. Основой идеологической деятельности является государственная пропаганда или агитация.

Определение противопожарной пропаганды в науке сложилось уже достаточно давно. Под ней понимается распространение пожарно-технических знаний, целенаправленное информирование общества о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности, осуществляемое через средства массовой информации, посредством издания специальной литературы и плакатов («Не забудь выключить утюг!», «Уходя из леса, затуши костер!» и т.п.), устройства технических выставок, смотров, конференций и использования других форм информирования населения, не запрещенных законодательством.

Таким образом, пожарная безопасность выступает важным направлением деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и служит целям

реализации функции предупреждения и ликвидации ЧС, как самостоятельной и основной функции российского государства.

Литература

1. Бабаев В.К. Бабаев С.В. Функции современного Российского государства: учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2011. 100 с.
2. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3 649.
3. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «Круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5, 6.
4. Немченко С.Б., Смирнова А.А. К вопросу о формировании правовой политики России в сфере борьбы с пожарами и стихийными бедствиями в первой половине XIX века // Вестник гуманитарного института ТГУ. 2013. № 1. С. 42–45.
5. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев, С.Б Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
6. Лесной кодекс Рос. Федерации от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5 278.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
8. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2 954.
9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
10. Уткин Н.И., Немченко С.Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2014. № 4. С. 105–117.
11. О лицензировании деятельности в области пожарной безопасности: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2006 г. № 625 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 44. Ст. 4 599.
12. Терещнев В.В., Терещнев А.В. Управление силами и средствами при пожаре. М.: Центр пропаганды, 2008. 264 с.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОБЛЕМ ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Г.А. Агаев, доктор юридических наук, профессор.

Санкт-Петербургский университет МВД России.

А.В. Баженов, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения.

Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Представлена авторская попытка научного осмысления тенденций и причин криминализации подрастающего поколения в современной России. Статья содержит результаты конкретных криминологических исследований осужденных подростков, отбывающих наказание в воспитательной