

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Псковский государственный университет»

Юридический факультет
Кафедра конституционного и административного права

Направление
40.04.01 Юриспруденция

профиль
Конституционное и административное право

«ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ»

Заведующий кафедрой

ЗАЩИЩЕНА С ОЦЕНКОЙ

_____/С.В. Васильев /

«_____»

(подпись)

«___» _____ 20___ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

Студента Мищенко Алексея Васильевича

на тему

Особенности административно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент

В.М. Сапогов

Автор работы

А.В. Мищенко

Псков

2018

Содержание

Введение.	3
Глава 1. Сущность административно-правового обеспечения противопожарной безопасности муниципального образования.	10
1.1 Понятие противопожарной безопасности как объекта административно-правового обеспечения городского (сельского) поселения.	10
1.2 Субъекты обеспечения противопожарного режима на территориях поселений, их полномочия, компетенции.	22
1.3 История становления и развития деятельности органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности.	29
Глава 2. Административно-правовая деятельность органов местного самоуправления в области пожарной безопасности.	42
2.1 Контроль деятельности, ответственность органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности.	42
2.2 Оценка эффективности деятельности, система факторов, влияющих на пожарную безопасность муниципального образования.	59
2.3 Современные проблемы правового регулирования реализации полномочий в области пожарной безопасности поселений.	72
Заключение	87
Список используемых источников и литературы	93
Приложения	100

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации одним из основ конституционного строя на территории государства является местное самоуправление. На современном этапе развития российской государственности институт местного самоуправления выступает одним из связующих звеньев между государственными структурами и населением России.

Стабильное и эффективное функционирование системы элементов структуры местного самоуправления, в том числе в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, во многом определяется уровнем развития его правовой основы.

Актуальность выбранной для исследования темы обусловлена тем, что обеспечение пожарной безопасности населенных пунктов и территорий является одним из тех факторов, которые непосредственно влияют на экономическое развитие, как отдельной территориальной единицы, так и всего государства в целом.

Вопросы безопасности и защиты населения в РФ, ее территории от пожаров и их последствий должны рассматриваться как неотъемлемая часть государственной политики в сфере национальной безопасности, то есть как одна из важных функций деятельности центральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

На протяжении многих последних лет, в ходе эволюции общества, человечество испытывает существенные потери от пожаров как природного, так и техногенного происхождения.

Сегодня пожары создают угрозу и наносят ощутимый ущерб не только жизни и здоровью людей, но и экономике государства, природным ресурсам, объектам культурного наследия, территориям, задействованным в развитии демографических процессов.

Следует отметить, что для России, в виду ее географических особенностей, по сравнению с другими странами, характерно наличие высокого количества пожароопасных объектов. При возникновении на них чрезвычайных ситуаций, такие объекты могут создавать непосредственную угрозу безопасности жизнедеятельности человека, а так же вредно повлиять на животный и растительный мир.

На сегодняшний день основы государственной политики РФ в области пожарной безопасности на период до 2030 года утверждены Указом Президента РФ от 01 января 2018 года № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года».

В соответствии с данным указом, государственная политика РФ в области пожарной безопасности является совокупностью скоординированных и объединенных общим замыслом политических, социально-экономических, правовых, информационных и иных мер, направленных на обеспечение пожарной безопасности, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной

власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями.

Немаловажная роль в развитии государства так же уделяется организации деятельности органов местного самоуправления, в том числе исполнению ими полномочий в области пожарной безопасности.

В настоящее время существует острая необходимость совершенствования правовых основ такой деятельности. Наряду с обеспечением устойчивого социально-экономического развития страны, необходимо постоянно заботиться о состоянии жизнедеятельности общества в целом, и каждого человека в отдельности, обеспечивать надлежащий уровень пожарной безопасности и стремиться создать правовую систему лишенную каких-либо недостатков.

Следует отметить, что в современной юридической литературе теоретические и прикладные аспекты управления пожарной безопасностью в муниципальных образованиях, деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности исследованы не достаточно.

Среди трудов, посвященных рассматриваемым в данном исследовании вопросам, особое значение придавалось работам таких ученых как: В.А. Акимова – одного из основателей современной системы мониторинга, прогнозирования и управления в чрезвычайных ситуациях; Н.Н. Брушлинского – специалиста в области математического моделирования сложных систем и прикладной статистики; В.М. Гаврилей – исследователя в области методологии оценки риска различных видов опасности (пожар, хищение, взрыв и пр.) и выбора стратегии борьбы с ними; Ю.М. Глуховенко – ученого, сфера

научных интересов которого связана с теорией управления пожарными рисками, а также разработкой методов обоснования ресурсной потребности подразделений противопожарной службы; Ю.С. Попкова –специалиста в области информационных технологий и автоматизации сложных систем; Н.Л. Присяжнюк – эксперта Научно-образовательного комплекса организационно-управленческих проблем Государственной противопожарной службы.

Кроме того, в сфере правового обеспечения предупреждения и ликвидации последствий различных чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности технических, социальных, экономических, экологических и других систем в нашей стране, в последние десятилетия активную исследовательскую деятельность осуществляли А.А. Быков, Ю.Л. Воробьев, А.Т. Губин, А.Н. Елохин, С.К. Шойгу.

В развитие вопросов теории, анализа и расчета пожарных рисков внесли значительный вклад такие ученые как И.А. Болодьян, Ю.И. Дешевых, Е.Г. Родионов, С.В. Соколов, Е.Н. Тужиков и др.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие между органами местного самоуправления и иными субъектами в процессе осуществления ими обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на определенной территории.

Предметом исследования являются нормативно-правовые и иные акты, оказывающие непосредственное или косвенное регулирующее воздействие на деятельность органов местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности и правоприменительная практика управления

деятельностью по обеспечению пожарной безопасности на муниципальном уровне.

Цель исследования включает изучение административно-правовых основ деятельности органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности на территории муниципальных образований, а также разработку предложений по совершенствованию организационного и правового механизма управления деятельностью по обеспечению пожарной безопасности на муниципальном уровне.

Для достижения поставленной цели мною были обозначены следующие основные задачи:

- рассмотреть субъекты обеспечения противопожарного режима на территориях поселений, их полномочия и компетенцию в области пожарной безопасности;

- исследовать историю становления и развития деятельности органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности;

- изучить особенности организации и осуществления контроля за осуществлением деятельности местных органов в области пожарной безопасности;

- обозначить особенности привлечения к ответственности органов местного самоуправления при неисполнении ими исследуемых полномочий по обеспечению пожарной безопасности;

- провести анализ существующего метода оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности;

- определить систему факторов, влияющих на пожарную безопасность муниципального образования;

- рассмотреть современные проблемы правового регулирования реализации полномочий органов местного самоуправления в области пожарной безопасности поселений, предложить варианты изменения некоторых положений нормативных правовых актов, непосредственно влияющих на исследуемую деятельность.

Методы исследования. Методологической основой исследования является применение современных методов и принципов научного познания. Проведенное исследование, основано в большей степени на свойствах системного подхода и социологической теории.

В работе, с использованием общего научного метода исследования, проанализировано действующее законодательство и практика его применения в сфере пожарной безопасности на местном уровне. С учетом свойств указанного метода, использована возможность проследить этапы становления и развития полномочий органов местного самоуправления в области пожарной безопасности.

Философские методы (принципы объективности, историзма) применялись прежде всего для систематизации и классификации литературы и фактологического материала, установления достоверности и полноты информации.

С помощью конкретно-исторического метода было изучено развитие законодательства дореволюционной России, СССР, развитие законодательства в сфере пожарной безопасности современного этапа развития нашего государства.

Элементы системного, структурно-функционального, историко-сравнительного и других методов использовались для

выяснения диалектической связи между функциями и структурой системы государственного управления пожарной безопасностью, между правовой деятельностью и правовыми отношениями в этой сфере, прежде всего на уровне муниципальных образований.

Научная новизна работы заключается в том, что она является комплексным исследованием правовых особенностей современного этапа развития деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности.

С учетом новых идей и тенденций развития отношений в этой сфере, проведен краткий анализ факторов, непосредственно влияющих на итоги работы муниципалитетов в исследуемой области обеспечения пожарной безопасности.

В работе определены и обозначены примеры, требующие определенных правовых изменений.

Теоретическое и практическое значение полученных результатов. Полученные результаты исследования имеют не только научно-теоретическое, но и практическое значение.

Теоретическое значение работы состоит в том, что управление пожарной безопасностью на муниципальном уровне рассматривается как один из элементов подсистемы государственного управления (часть элемента системы национальной безопасности государства), что может быть учтено при оптимизации или реструктуризации самой структуры пожарной охраны.

В ходе проведения исследования в 2017-2018 годах теоретические аспекты, отраженные в настоящей работе, обсуждались:

- на молодежной научно-практической конференция «Актуальные проблемы юриспруденции» в апреле 2017 года в ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет», тема доклада «Деятельность органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности»;

- на международной научной конференции посвященной памяти доцента М.В. Геворкяна «Правоприменительная деятельность: история и современность» проведенной в июне 2017 года в ФГБОУВО «Псковский государственный университет», тема доклада «Особенности исполнения полномочий органами местного самоуправления в области пожарной безопасности на современном этапе развития общества»;

- в ходе проведения молодежной научно-практической конференции «Актуальные проблемы правоведения» в апреле 2018 года в ФГБОУВО «Псковский государственный университет», тема доклада «Правовые основы системы парламентаризма и деятельности органов публичной власти. Организационно-правовой аспект взаимодействия»;

- в ходе участия в научно-практической конференции магистрантов «Актуальные вопросы методики научного исследования» - проведенной юридическим факультетом ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет» в мае 2018 года, доклад на тему «Методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности. Административно-правовой аспект»;

- на международной конференция «Актуальные проблемы правоведения» (посвященной Дню Конституции России) проведенной юридическим факультетом ФГБОУ ВО «Псковский

государственный университет» в декабре 2018 года, тема доклада - «Особенности организации контроля деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности».

Практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что его результаты работы могут быть непосредственно использованы для совершенствования и дополнения российского законодательства, направленного на повышение эффективности механизма деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности.

Структура исследования. Работа состоит из введения, двух глав основной части, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Глава 1. Сущность административно-правового обеспечения противопожарной безопасности муниципального образования

1.1. Понятие и правовое регулирование противопожарной безопасности как объекта административно-правового обеспечения городского (сельского) поселения

В современной России законодательно определено, что обеспечение требований пожарной безопасности является предметом деятельности всех публично-территориальных образований - Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В конце 1994 года в современной истории нашей страны впервые был разработан и введен в действие Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ (далее закон №ФЗ-69)¹.

Этот фундаментальный документ в сфере пожарной безопасности, а так же ряд других нормативных и подзаконных актов указанной области, были направлены на устранение имеющихся противоречий и пробелов в существующей в то время законодательной и нормативно-правовой базе, регулирующей правоотношения в сфере обеспечения пожарной безопасности².

Согласно официального определения, закрепленного в указанном законе, пожарная безопасность - это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров³.

К основам административно-правового обеспечения предмета регулирования противопожарной безопасности городского или сельского поселения, как объекта исследования, кроме указанного выше законодательного акта, следует отнести так же требования Федерального закона

¹ См.: О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 35. - Ст. 3649.

² См.: Макарова, Е.Г. Пожарная безопасность как составляющая национальной безопасности / Е.Г. Макарова // Актуальные вопросы публичного права. - 2013. - № 4. - С. 67-78.

³ См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 N Пр-2685): электронный ресурс, режим доступа www.consultant.ru.

Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее закон №131-ФЗ)⁴, а так же Федеральный закон №123-ФЗ от 22.07.2008 года «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее закон № 123-ФЗ)⁵.

В соответствии с положениями закона № 131-ФЗ, обеспечение именно первичных мер пожарной безопасности является прерогативой органов местного власти. Именно поэтому, пожарную безопасность населенных пунктов и прилегающих территорий, можно назвать в большей степени элементом отрасли муниципального права.

Современные нормы муниципального права юридически выделяют пять основных категорий муниципальных образований: городское или сельское поселение, муниципальный район или городской округ, внутригородская территория города федерального значения. Именно эти образования, в зависимости от своего уровня, наделены полномочиями разрешения вопросов местного значения, в том числе изучаемых нами вопросов пожарной безопасности соответствующих территорий.

Под вопросами местного значения законодателем обозначены полномочия, в том числе непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и органами местного самоуправления самостоятельно. К этим

⁴ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. - 2003. - № 202.

⁵ См.: Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 30. - Ст. 3579.

вопросам относятся и полномочия по исполнению первичных мер пожарной безопасности.

Определенный интерес исследуемой темы представляет то, что предшествующий принятому в 2003 году, федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶ (далее закон № 154-ФЗ) определял, что одним из вопросов местного значения являлось не только обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, но и организация муниципальной пожарной службы.

Соответственно, можно сказать о том, что закон №154-ФЗ, начиная с середины девяностых годов, предоставлял муниципальным образованиям возможность не только приводить самостоятельно организацию противопожарных мероприятий, но и непосредственно организовывать деятельность муниципальной противопожарной службы для работы ее на подведомственных территориях. Соответственно, сегодня можно с определенной уверенностью утверждать то, что право муниципальных образований, городских и сельских поселений на обеспечение пожарной безопасности несколько ограничено⁷.

Естественно, данный вывод не является бесспорным. Если провести определенный анализ вопроса о том, что представляют собой первичные меры пожарной безопасности, можно увидеть следующую картину: определение этого значения обозначено в первой статье закона № 69-ФЗ, но

⁶ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

⁷ См.: Макарова, Е.Г. Административно-техническое регулирование обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации / Е.Г. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. – 2014. – № 1. – С. 91-93.

фактически это реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, являющихся частью комплекса мероприятий по организации пожаротушения.

Данное правовое понятие отличается от определения «меры пожарной безопасности», под которыми законодатель обозначает «действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе по выполнению требований пожарной безопасности».

Очевидно и вполне естественно, что без постоянного, планомерного и строгого соблюдения первичных мер пожарной безопасности трудно, а порой практически невозможно, защитить человека как личность, его имущество, государство и общество в целом от опасности связанной с пожарами. Следовательно, на муниципальных образованиях, в большей степени первого уровня, лежит значительный пласт ответственности по организации пожарной безопасности и исполнение ими наделенных полномочий в данной сфере.

Следует отметить, что к современным полномочиям органов государственной власти в сфере предотвращения пожаров, относятся в основном управленческие формы деятельности, такие как разработка и осуществление государственной политики, нормативно-правовое регулирование рассматриваемого вопроса, финансирование соответствующих бюджетных расходов и целевых программ, организация системы первичного обучения населения мерам пожарной безопасности.

При этом, непосредственное обеспечение пожарной безопасности поселений, организация мер по борьбе с пожарами на местах, тушение пожаров - это преимущественно

вопросы муниципальных образований и органов власти субъектов. Именно поэтому законодателем определено, что организационно-правовое, финансовое, а так же материально-техническое, первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений и городских округов, устанавливается нормативными правовыми актами именно органов местного самоуправления.

С начала девяностых годов - с момента принятия основного закона нашей страны, органы местного самоуправления в соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации, получили статус самостоятельных органов, действующих в определённых разграниченных законом правовых рамках. С того времени, одновременно все большее развитие получают правовые основы вопросов местного значения.

В системе разрешения этих вопросов одно из важных мест занимают вопросы организации пожарной безопасности на местах.

Детальный анализ указанной информации свидетельствуют о том, кризисное финансово-экономическое положение муниципалитетов, зачастую и является причиной их неэффективной деятельности в данном вопросе.

Имеющиеся на местах комплексы проблем финансового, материально-технического или организационно-правового характера непосредственно могут повлиять и, как правило влияют, на конечный результат этой деятельности - обстановка с пожарами остается нестабильной, меры принимаемые для ее улучшения порою являются малоэффективными.

На сегодняшний день, неусовершенствованность законодательства в этом вопросе, усложненность применения признака определенного «принуждения» соблюдения требований пожарной безопасности, только усиливает имеющиеся проблемы на местах.

Системные недостатки нормативной правовой определенности некоторых требований к собственникам жилых домов, объектов и территорий, наряду со значительным уровнем пожарной опасности территорий, позволяют говорить о новом понятии, которое предлагается рассмотреть через призму территориального «обязывания», соотнеся его с категорией «населенного пункта».

В действующем на сегодняшний день законодательстве, фактически отсутствует нормативное определение понятия «населенный пункт». Хотя данная формулировка довольно-таки часто используется в обиходе документооборотных выражений, в контексте обозначения базовой территориальной единицы, законодателем в норму это понятие не введено⁸.

Второй статьей сто тридцать первого закона определено, что сельское поселение - это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых осуществляется местное самоуправление. При этом законодательное определение непосредственно населенного пункта не приводится.

Статья одиннадцать названного нормативного акта определяет, что законы субъектов Российской Федерации должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий поселений.

⁸ См.: Бабичев, И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. - М.: Норма, 2013. - С. 151-152.

На деле так и получается, что перечни населенных пунктов субъектов существуют, но при этом самого определения «населенный пункт» в нормах сегодняшнего дня так и не существует. Фактически каждый субъект самостоятельно определяет какую территорию отнести к тому или иному населённому пункту.

Федеральным законом, определившим принципы деятельности местного самоуправления с 2003 года, отнесено к вопросам местного значения только лишь обеспечение первичных мер пожарной безопасности на территории определенного поселения. В данном случае необходимо уточнить, что определения «населенный пункт» и «муниципальное образование» в рамках указанного нормативно-правового акта не являются равнозначимыми и синонимическими.

В общепринятом смысле, термин «населенный» означает «имеющий большое количество жителей». В Большой советской энциклопедии⁹ под населенным пунктом определено населенное место - «единица поселения людей в пределах земельного участка, на котором сосредоточены также материальные формы их обитания». В качестве одного и обязательных признаков отмечается необходимость наличия «постоянство использования его как места обитания, или хотя бы сезонно, но из года в год»¹⁰. Фактически, понятие «населенный пункт» неразделимо с формулировкой «место проживания людей».

⁹ См.: Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://bse.sci-lib.com/>.

¹⁰ См.: Шугрина, Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» / Е.С. Шугрина // Городское управление. - 2013. - № 1. - С. 30-43.

Данное обстоятельство так же является формальным признаком принадлежности объекта к тому или иному поселению.

В сочетании с конкретной правовой нормой в части действующих установленных требований пожарной безопасности, обладающего признаком вышеназванного «обязывания», позволяет заострить внимание на том, что пожарная безопасность населенных пунктов, как выделяемое понятие, только частично затрагивает степень пожарной безопасности объектов защиты. При этом остаются не в полной мере урегулированы правоотношения в сфере пожарной безопасности территорий занятых жилым сектором.

В подтверждение данного довода можно привести утверждения обозначенные Макаркиным С.В. в работе посвященной роли органов местного самоуправления в обеспечении пожарной безопасности муниципальных образований. По словам указанного автора «фактор необходимости тушения пожаров является бесспорным и как правило, осуществляется по территориальному признаку размещения различных видов подразделений пожарной охраны. При этом нормативные документы по пожарной безопасности объектов носят точечный, локальный характер, их действия распространяются только на территорию объекта, не выходя за ее пределы. Люди работающие на данных объектах, как правило, являются жителями этих же населенных пунктов и также нуждаются в противопожарной защите в свободное от работы время»¹¹.

¹¹ См.: Макаркин, С. В. Роль органов местного самоуправления в обеспечении пожарной безопасности муниципальных образований / С.В. Макаркин. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2013. – С.143.

Помимо этого, детальное правовое исследование законодательства в данной сфере показывает, что формулировка «пожарная безопасность населенного пункта» в определённой мере обозначена в федеральном законе №69-ФЗ. В данном случае эта формулировка приведена для рассмотрения в свете организации профилактики и тушения пожаров в населенных пунктах, в том числе и разработки мер пожарной безопасности в границах муниципальных образований.

Таким образом, в целях более детального рассмотрения вопросов регулирования правоотношений в исследуемой сфере, необходимо обозначить в определенной мере новое правовое понятие - «пожарная безопасность населенного пункта», основы которого на сегодня пока еще фактически не закреплены в правовом поле.

Необходимость научного, законодательно-нормативного закрепления указанного понятия, необходимо в том числе и для детализации предмета проверок в рамках контрольных мероприятий, том числе, для возможности последующего, более эффективного «воздействия» посредством осуществления инструментов пожарного надзора для повышения противопожарной устойчивости населенных пунктов.

Без выделения в отдельную норму базового определения, затруднительно будет влиять на исследуемую и не разрешаемую на протяжении нескольких лет проблему, и в конечном итоге, ее устранить.

Для дальнейшего рассмотрения и более детального восприятия действующих правовых основ пожарной безопасности поселений, как вариант, предлагается

разделить их на уровни федеральных, региональных и местных муниципальных норм.

Двадцать первой статьей закона № 69-ФЗ определено, что меры пожарной безопасности для населенных пунктов и территорий административных образований разрабатываются и реализуются органами государственной власти и органами местного самоуправления. Это говорит о том, что и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, в зависимости от необходимых географических, климатических или иных каких-либо временных условий, могут устанавливать определённые ограничения или запреты, вводя их в ранг местных требований пожарной безопасности.

Изучение действующих полномочий в области пожарной безопасности федеральных органов государственной власти позволяет нам говорить о том, что федеральным уровнем являются полномочия стратегического назначения – в первую очередь по разработке и осуществлению государственной политики в области пожарной безопасности, издание специальных нормативных актов, в том числе определяющих вопросы юридического закрепления исследуемых требований, а так же разрешение вопросов по созданию, реорганизации или ликвидации подразделений пожарной охраны, содержащихся за счет средств федерального бюджета.

На субъектовом уровне власти Российской Федерации исследуемые основы пожарной безопасности поселений заключаются прежде всего осуществлении территориального нормативно-правового регулирования, определение способов и механизмов организации первичного обучения населения мерам пожарной безопасности, информирования о возникающих угрозах чрезвычайных ситуаций связанных с

пожарами, а так же о существующих противопожарных требованиях и необходимости их соблюдения.

Дополнительно органам власти субъектов вменена деятельность по стимулированию непосредственного участия населения в профилактике пожаров, организация тушения пожаров силами противопожарной службы субъекта, а так же создание, ликвидация, реорганизация таких субъективных подразделений пожарной охраны.

Полномочиями городских и сельских поселений, городских округов, внутригородских районов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности не во многом, но все-таки различны.

В ходе проведенного анализа выявляется определенно выраженная проблема связанная с разграничением и дублированием некоторых полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов.

Права по созданию пожарной охраны соответствующего (муниципального) уровня имеются и у органов местного самоуправления.

Так же местные органы наделены в определённой мере правом нормотворчества в области пожарной безопасности, вплоть до установления дополнительных норм на период действия особого противопожарного режима. Но при этом возможности их полноценного использования своих прав в данной сфере несравнимы с возможностями органов власти федерального или субъективного уровня. Основной причиной тому является современная бюджетная политика государства, некоторые недостатки которой связанные с неравномерным перераспределением налогов, как правило, отрицательно

влиять на экономическое положение финансовые возможности органов местной власти.

При этом непосредственное обеспечение первичных мер пожарной безопасности законодателем справедливо отнесено к вопросам местного значения, то есть к тому уровню органов управления, который наиболее приближен к населению и призван в кратчайшие сроки разрешить образовавшиеся проблемы, влияющие на интересы каждого конкретного жителя населенного пункта. В нашем случае, именно деятельность поселений на муниципальном уровне сегодня выступает первым эшелоном защиты населения и территорий от пожаров.

Если говорить непосредственно о полномочиях местной власти в области пожарной безопасности, в том числе о первичных мерах, то стоит отметить, что само слово «первичный» обозначает «исходный», то есть образующий первый ряд, первую ступень в чем-либо, являющийся первым, начальным звеном какой-нибудь организации¹².

Первичные меры пожарной безопасности - это комплексное понятие, правовое содержание которого закреплено и в определённой мере раскрыто в девятнадцатой статье противопожарного закона № 69-ФЗ, содержащей полномочия органов местного самоуправления в исследуемой сфере. Сам же перечень первичных мер пожарной безопасности обозначен в статье 63 «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» введенного в ранг федерального закона №123-ФЗ. Эти перечни в определенной

¹² См.: Толковый словарь Ушакова Д.Н. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://dic.academic.ru/>.

мере дополняют друг друга, но все-таки в какой-то степени разняться.

Анализ названных статей показывает, что нормы обозначенные в них не являются идентичными и тождественными. Так, шестьдесят третья статья Технического регламента о пожарной безопасности не содержит нормы, определяющей полномочия по локализации пожара до прибытия подразделений государственной противопожарной службы, которая при этом прописана в законе о пожарной безопасности. Или напротив, не все вопросы первичных мер, содержащиеся в самом законе, нашли свое отражение в указанном техническом регламенте.

Таким образом, можно говорить о том, что действующие нормативные акты, регламентирующие содержание первичных мер пожарной безопасности, на сегодняшний день не достаточно систематизированы, имеют расплывчатые и, в определённой мере противоречивые формулировки, что вызывает некоторые затруднения при понимании их и правовом восприятии. Соответственно и практическая их реализация зачастую в некоторой мере затруднена.

В рассматриваемой ситуации наиболее логичным и закономерным являлось бы во-первых более детальное разделение и персонифицирование указанных полномочий, и во-вторых отнесение обязанности по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов к полномочиям органов государственной власти субъектов или муниципальных образований второго уровня (муниципальные районы, городские округа), как наиболее действенных органов управления на местах, обладающих организационными,

кадровыми, финансовыми ресурсами для должной их реализации.

Вместе с тем, в сложившейся ситуации представляется целесообразным предусмотреть возможность передачи данных полномочий органам местного самоуправления поселений, при наличии определенных условий и возможностей последних, в соответствии с установленным законодательством порядком. Естественно, такая передача полномочий должна быть подкреплена и изменением схемы финансирования возлагаемых законом обязательств по их исполнению.

Зачастую, именно фактическая невозможность поселений организовать и обеспечить должное финансирование данных вопросов, приводит к неэффективности при их реализации.

Подводя итоги первого раздела работы, необходимо отметить, что нормативная правовая база, регулирующая правоотношения в области исполнения полномочий по обеспечению пожарной безопасности поселений, требует существенных корректировок и дополнений, в целях более эффективного решения рассматриваемых вопросов.

1.2. Субъекты обеспечения противопожарного режима на территориях поселений, их полномочия, компетенции

Современные муниципальные правовые отношения являются одной из форм взаимодействия органов местной власти с населением с одной стороны и с органами государственной власти с другой. Эти отношения возникают в процессе обыденной жизнедеятельности и, как правило, носят организационно-управленческий характер.

В первую очередь эти отношения должны способствовать протеканию повседневных процессов направленных на реализацию практических задач и функций, возложенных законодательством на органы местного самоуправления.

Основным элементов муниципальных правовых отношений являются непосредственно субъекты правоотношений, такие как муниципальное образование, органы местного самоуправления, разного рода союзы, группы, или ассоциации муниципальных образований, непосредственно граждане Российской Федерации, в том числе группы граждан объединенные по различным признакам, органы общественного самоуправления.

Отличительными признаками муниципальных правовых отношений, во-первых является их территориально-локальный характер. Как правило, такие отношения возникают на местном уровне и распространяются на определенную территорию, ограниченную географическими границами единицы административно-территориального деления. Во-вторых, основной закон Российской Федерации, гарантируя наличие формы местного самоуправления в стране, напрямую не раскрывает перечень вопросов подведомственных разрешению органам управления местного уровня.

Такие перечни, как правило, обозначаются в специальных законах и иных актах федерального или регионального уровня. К вопросам местного значения исследуемым в данной работе относятся вопросы административно-правовых особенностей полномочий органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности.

Перечисленные в первом параграфе нормативные акты - федеральный закон «О пожарной безопасности» (№69-ФЗ), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ), а так же «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (№ 123-ФЗ) практически всецело определяют правовые основы

деятельности органов местного самоуправления в вопросах обеспечения пожарной безопасности.

Основными субъектами муниципальной правовых отношений, как правило, выступает или непосредственно население муниципалитета которое путем определенных законом форм волеизъявления разрешает вопросы местного значения или какой-либо орган местного самоуправления, наделенный определенными полномочиями.

В нашем случае область исследуемого вопроса направлена на изучение особенностей правоотношений именно органов местного самоуправления наделенных полномочиями по разрешению вопросов в области пожарной безопасности.

В целях наиболее доступного понимания рассматриваемого вопроса, необходимо уделить внимание ряду понятий, обозначенных в названных актах и применяемых в исследуемой области обеспечения пожарной безопасности поселений:

- требования пожарной безопасности - это специально определенные социальные или технические условия, целью выполнения которых является обеспечение требуемого уровня пожарной безопасности;

- первичные меры пожарной безопасности - это форма реализации принятых в установленном порядке правил, норм и требований по предотвращению пожаров, а так же спасению людей и имущества от них.

Субъектами муниципальных правоотношений наделенными правами разрешения вопросов пожарной безопасности, в большинстве случаев являются исполнительные органы муниципалитетов. На сегодняшний день на местах ими, как правило, являются администрации городских или сельских

поселений, городов, городских округов, муниципальных районов и иных образований.

Следует отметить, что законодательные органы местного самоуправления напрямую практически не занимаются разрешением вопросов в области пожарной безопасности. В их ведение в основном входят вопросы лишь косвенно влияющие на пожарную безопасность поселения. Это такие вопросы как утверждение местного бюджета, определение уровня и критериев местных налогов и сборов, решение иных вопросов входящих в ведение законодательных органов.

Отдельно, в качестве одного из субъектов муниципальных правоотношений наделенных разрешительными функциями в области пожарной безопасности следует выделить муниципальную комиссию по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности (далее КЧС и ПБ). Являясь по сути одним из внештатных координационных органов управления местного уровня и включая в себя, как правило представителей всех уровней органов исполнительной власти работающих на местах, данная комиссия наделена правами и полномочиями, которые непосредственно способны повлиять на пожаробезопасную жизнедеятельность населения. Такие комиссии на местах фактически являются элементами существующей в нашей стране Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)¹³.

Эта система созданная на государственном уровне, объединяет в себе органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов

¹³ См.: О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794//Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 2. - Ст.121.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, предприятий наделённых компетенциями разрешения вопросов по защите населения и территорий угроз возникновения чрезвычайных ситуаций, до ликвидации их последствий.

Полномочия указанных комиссий разного уровня устанавливаются в положениях о них или в документарных актах о создании таких комиссий. Общая координация действий по работе таких комиссий возложена на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

При этом непосредственными руководителями, принимающими окончательные управленческие решения в таких комиссиях являются руководители органов власти наделенные советующими полномочиями. Особенностью полномочий таких комиссии как органа управления является то, что они наделены функциями присущими как законодательным, так и исполнительным органам власти. При работе, в том числе на местно уровне решениями таких комиссии могут устанавливаться дополнительные правовые ограничения и требования, направленные на увеличения уровня безопасности населения и местных территорий, при наличии каких-либо угроз.

Например, при ухудшении погодных условий и возникновении угрозы массовых природных пожаров, решениями таких комиссий ужесточаются меры по соблюдению требований пожарной безопасности. Могут быть введены запреты на посещение определенных лесных или степных территорий или запреты на разведение костров и

использования открытого огня, - то есть устанавливаются дополнительные требования пожарной безопасности, которые в федеральном законодательстве не обозначены. Фактически, можно сказать о наличии у таких комиссий своего рода нормотворческого права.

В соответствии с требованиями законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, решения названных комиссий, в том числе местного уровня, обязательны для исполнения всеми учреждениями, организациями, предприятиями всех форм собственности, а также гражданами находящимися на определенных территориях.

Обязательность исполнения решений такого координационного органа закреплено в законодательстве не случайно. Данное свойство присуще КЧСиПБ как органу управления для возможности оперативного реагирования на складывающуюся обстановку с пожарами или другими непредвиденными ситуациями.

Наряду с этим, нельзя не сказать и о некоторых правовых недочетах, негативно влияющих на организацию работы комиссии как субъекта муниципальных правоотношений. При всей имеющейся полноте властных свойств присущих данному органу управления, в законодательстве не определены способы и методы контроля данного органа. Так же отсутствуют какие-либо формы ответственности комиссии в целом и ее членов – должностных лиц за действия либо бездействие, которые явились причинами или условиями тех или иных чрезвычайных ситуаций. Зачастую именно нерасторопность, бездействие руководителей и должностных лиц таких органов

на местах, способствуют развитию, перерастающих порою в катастрофы.

И все же, основными субъектами обеспечения противопожарной безопасности на территориях поселений являются местные исполнительные органы в лице администраций поселений и их должностях лиц. Именно на эти органы законодателями возложено бремя исполнения полномочий по пожарной безопасности на местах. Именно они наделены обязанностями разрешения названных вопросов с целью недопущения увеличения количества пожаров и их негативных последствий.

В рамках проведенного исследования и обозначенных в следующих параграфах результатах, следует отметить, что постоянное, строгое и жесткое исполнение указанных полномочий органами местного самоуправления в области пожарной безопасности, способствует не только недопущению пожаров, но и своевременно позволяет в полной мере реагировать на непредвиденные ситуации, связанные с угрозами развития опасности для людей.

На современном этапе развития пожарного дела, к сожалению, ряд финансово-экономических факторов, в том числе связанных с деятельностью органов местного самоуправления, не всегда позволяют в им полной мере воспользоваться правами, предоставленными законодателем¹⁴.

Так к примеру, для своевременного исполнения некоторых первичных мер пожарной безопасности практически не требуется каких-либо значительных финансовых затрат.

¹⁴ См.: Макаркин, С. В. Роль органов местного самоуправления в обеспечении пожарной безопасности муниципальных образований / С.В. Макаркин. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2013. – С. 13.

Это такие полномочия, связанные прежде всего с обучением населения мерам пожарной безопасности, а так же с проведением мероприятий по агитации и пропаганде пожаробезопасного поведения людей в быту и на производстве. Как правило, эти полномочия исполняются должностными лицами муниципалитетов в ходе повседневной жизнедеятельности - при участии их и проведении разного рода собраний, непосредственных встреч и сходов с населением. Исполнение таких полномочий для органа местного самоуправления возможно практически без каких-либо изменений расходной части бюджета.

Одновременно с этим, организацию некоторых полномочий органов местного самоуправления в сфере пожарной безопасности, невозможно осуществить без наличия определенного уровня материальных затрат.

Например, исполнение обязанности связанной обеспечением беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара предполагает обязанность органа местного самоуправления по содержанию в надлежащем состоянии дорог общего пользования. Наиболее актуальным этот вопрос является для сельских поселений, особенно в период изменения погодных условий или при наличии угрозы неестественных для территорий природных явлений. Так же значительных экономических вложений требует исполнение таких полномочий как обеспечение связи и оповещения населения о пожаре, оснащение территорий общего пользования первичными средствами борьбы с пожарами, создание и поддержание в готовности источников наружного противопожарного водоснабжения и некоторых других, без

которых своевременное реагирование на загорания затруднительно, а иногда и вовсе невозможно.

Кроме того, одним из трудноразрешенных вопросов в данной области является исполнение полномочия связанного с локализацией загорания на первом его этапе, до прибытия основных сил противопожарной службы. Зачастую разрешить этот проблемный вопрос и организовать на должном уровне эту работу, органы власти на местах самостоятельно практически не способны.

Теоретически органы управления поселений наделены правом создавать подразделения муниципальной пожарной охраны, однако на деле проведение такой работы затруднено из-за неопределённых толкований некоторых правовых положений существующих норм. Да и без должной материально-технической поддержки, выполнение таких работ невозможно в силу определенной специфики.

В существующей на сегодняшний день редакции закона о пожарной безопасности законодательно не определена ни обязанность, ни право муниципалитета создавать пожарную охрану. Двойное толкование имеющейся формулировки большинству муниципалитетов позволяет уйти от ответственности за неисполнение этого требования, соответственно прописанная в законе норма бездействует, что так же негативно отражается уровне пожарной безопасности поселений.

Для устранения названного пробела необходимо вынести на рассмотрение вопрос о внесении изменения в статью 11.1 закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», определив не просто право, а обязанность местных органов создавать подразделения муниципальной пожарной охраны. Такое

изменение закона может конечно может «негативно» повлиять на расходную часть бюджета поселения, но с учетом декларирования социальной направленности развития нашего государства, эффект от снижения последствий пожаров, естественно будет более значимым.

1.3. История становления и развития деятельности органов местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности

В ходе развития человеческого общества, наряду с постижением особенностей свойств огня, изменялось его понимание и восприятие человеком. Со времен овладения человека огнем, подавляющее большинство пожаров стало делом рук самого человека.

Понимая свирепость пожаров и непредсказуемость их последствий, человечество начало постепенно предпринимало попытки организации борьбы с огнем. Основной целью такой борьбы было не только предупреждение возникновения пожаров, но и организация определенных систем для их тушения.

Так, еще за двести лет до нашей эры, в древней Греции был создан один из первых механических пожарных насосов. В Римской империи, в свое время, при императоре Октавиане Августе город был разделялся на четырнадцать районов, для ведения борьбы с огнем были созданы семь военизированных отрядов, оснащенных специальным оборудованием. В обязанности воинов входило обеспечение безопасности граждан – не только тушение, но и предупреждение пожаров.

В одном из «памятников» древнеримского права известного под именем «Законы XII таблиц» - уже тогда введена норма на запрет разжигать погребальные костры возле зданий. При этом каждый домовладелец должен был иметь на случай пожара запас воды, топор, шерстяных одеял, лопат, ломов, лестницы. Поджигателей «повелевали заключать в оковы и после бичевания предавать смерти¹⁵.

В те древние времена, военизированные подразделения, как наиболее подготовленные и дисциплинированные, противостояли пожарам во многих государствах древнего мира: в Египте, Вавилоне, Иране и многих других. Исторически постепенно в борьбе с огнем сложилось два основных вектора развития: организация непосредственно тушения пожаров и предупреждения их возникновения.

В древней Руси первые упоминания о мерах борьбы с пожарами содержатся в «Русской правде» - сборнике правовых норм того времени, который действовал начиная с 1016 года и сохранял свое значение до 15-16 веков. Наиболее характерной причиной пожаров уже тогда было неосторожное обращение с огнем. Соответственно, основные мероприятия по их предотвращению заключались в строгом ограничении, а порой и полном запрете пользования огнем, особенно в летний сухой период времени. Наказание за нарушение таких запретов также было жестким. Поджигателя была уготована казнь, а при пожарах произошедших по неосторожности, человек сам и его семья попадали в рабство, с переходом всего его имущества в казну.

¹⁵ См.: Назаров Р.В. Три периода развития правового сопровождения пожарной безопасности Российского государства: от Петра I до наших дней / Р.В. Назаров // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. - 2013. - № 1 (18). - С. 46-53.

Истоки формирования местного самоуправления в России ученые относят к 15 - 16 векам, когда появляется так называемая «система кормлений» - вид пожалования великих и удельных князей своим должностным лицам, по которому администрация содержалась за счёт местного населения в течение периода службы¹⁶.

В этот период времени местное самоуправление осуществлялось «местными» наместниками, назначаемыми из центра. В то время, в указах князей уже особое место отводилось предупредительным противопожарным мерам. Первые такие указы исследователи относят к пятнадцатому веку - периоду правления Василия Второго в 1425-1462 годах. Нарушение указов тогда, как и в Древнем Риме, и во времена Киевской Руси каралось смертной казнью.

Последующие реформы в сфере пожарного дела были проведены сыном Василия Второго - Иваном Васильевичем (Третьим). При нем началась каменная застройка Москвы. Указами середины пятнадцатого века были введены новые ограничения на пользование в быту печами, лучинами, свечами, лампадами - теми элементами домашнего обихода, которые зачастую и являлись источниками пожаров.

Начиная с середины восемнадцатого века, борьба с пожарами на территории России начала осуществляться как по направлению ужесточения предупреждающих мер законодательного характера, так и по усилению мер охранного порядка. Угроза возникновения крупных пожаров, в населенных пунктах от которых уничтожалось почти все имущество, заставляла местную власть предусматривать меры

¹⁶ См.: Энциклопедический словарь. 2009 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://dic.academic.ru/>.

по их тушению. Постепенно в населенных пунктах вводилась пожарная повинность.

В начале шестнадцатого века Москве была создана пожарно-сторожевая охрана, в обязанности которой было вменено охранение города от огня. Несение службы охранников контролировали специальные должностные лица, назначаемые из числа дворян. В обязанности этих лиц входило выполнение ряда мероприятий, в том числе надзор за исполнением жителями царских указов о предосторожности от огня, вылов поджигателей, воров, грабителей и руководство тушением пожаров¹⁷.

В результате реформ местного самоуправления пожарно-сторожевая охрана того времени постепенно была передана выборным людям – местным старостам, а начиная с середины семнадцатого века находились в ведении мирских выборных органов – прототипов современных органов местного самоуправления.

В начале восемнадцатого века обязанности по обеспечению пожарной безопасности реализовывались старостами при сотских (сотниках). Сотни делились на десятидворья (десятки) с десятскими во главе.

Историей того времени отмечены десятки крупных пожаров, возникших в Санкт-Петербурге, в Москве, в Новгороде, в Пскове. Зачастую такие пожары приводили к тяжелым последствиям в связи с огромными ущербами и катастрофическими объемами повреждений.

¹⁷См.: Грешных, А.А. Борьба с пожарами в Московской Руси и начало формирования противопожарной службы / А.А. Грешных [электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nachkar.ru/histori/page1.htm/>.

Официальный учет пожаров того времени не велся, поэтому оценить масштабы бедствий на территории всего государства было затруднительно. В Российской империи пожары являлись обыденным происшествием. Пожар в то время считался крупным, когда огонь уничтожал сразу несколько тысяч строений. При этом, о пожарах происходящих в сельской местности вообще редко упоминалось ввиду их локальности, несмотря на то, что случались они гораздо чаще, чем в городах.

В середине семнадцатого века в России были изданы сразу два особо значимых для пожарной охраны документа.

Первый - «Наказ о градском благочинии» - документ подписанный 30 апреля 1649 года русским царём Алексеем Михайловичем Романовым. От всех состоятельных людей, согласно этому документу, для тушения пожаров требовалось держать во дворе ведра и медные водоливные трубы.

Второй документ - «Уложение царя Алексея Михайловича». В нем вводились нормы, устанавливающие правила обращения с огнем. «Уложением» была введена уголовная ответственность за поджоги, было обозначено различие между неосторожным обращением с огнем и поджогом. При возникновении пожара по неосторожности, с виновного взыскивались убытки в размере, "что Государь укажет", а за умышленный поджог наказание было самым суровым, - смертная казнь.

Во второй половине восемнадцатого века в России была создана первая пожарная команда при Адмиралтействе. В Петербурге и Москве в составе полиции создавались пожарные конторы. В конце восемнадцатого века их переименовали в пожарные экспедиции, а в начале девятнадцатого века в

пожарные команды. Вплоть до революции 1917 года эти команды подчинялись полиции¹⁸.

В рамках проводимых реформ, в начале восемнадцатого века в России были учреждены губернии, чуть позже в 1718-1724 годах были созданы магистраты, губернии разделены на уезды - органы управления которым и вменялись обязанности по организации борьбы с пожарами на местах.

В полномочия магистратов входили вопросы обустройства и организации деятельности школ, больниц, сиротских домов, сбор и контроль за уплатой пошлин, рассмотрение мелких гражданских и уголовных дел. Наряду с названными полномочиями им вменялась и организация контроля за противопожарным состоянием вверенных территорий - т.е. фактически уже тогда были заложены основные функции местного самоуправления.

Губернская реформа, проводимая в начале восемнадцатого века в целом имела полицейско-фискальный характер и в определенной мере значительным образом повлияла на структуру и функции органов местного самоуправления того времени.

В третьей четверти восемнадцатого века, в ходе административно-судебной реформы проводимой были приняты очередные масштабные организационные меры по реорганизации и развитию и городской пожарной охраны. Изначально, противопожарные мероприятия определенные законом носили случайный характер. Нормы того времени, были связаны в большей степени с определением меры

¹⁸См.: Невинский, В.В. Местное самоуправление в России: штрихи к истории развития. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева / В.В. Невинский // - М.: Проспект, 2015. - С. 87-102.

наказания виновных в возникновении пожаров и некоторыми единичными ограничениями при эксплуатации опасных элементов жизнедеятельности человека. При этом мероприятия общей организации борьбы с огнем были не систематизированы.

Основу противопожарных норм того времени пытался заложить Петр I, введя впервые в России противопожарные правила в строительстве. В период его царствования были изданы ряд указов – например о замене деревянных крыш черепичными, об оборудовании колодцев для пожарных нужд, о строительстве наблюдательных башен для обнаружения пожаров. Указы и инструкции царя о противопожарных мерах в то время печатались значительным тиражом и рассылались во все города и сельские населенные пункты. Тогда же Петром I был введен запрет на строительство в Петербурге и Москве деревянных домов¹⁹.

К середине девятнадцатого века на территории Российской империи было создано более 450 городских пожарных команд. Городские пожарные команды в то время комплектовались в основном из солдат, которые были не пригодны к строевой службе. В последующем в пожарные части людей набирали по найму. При этом на территории сельских поселений борьба с пожарами осуществлялась местным населением.

Очередной импульс развития местного самоуправления дала так называемая «Крестьянская реформа» 1861 года.

¹⁹ См.: Волкова, Ю.А. История развития законодательства, регламентирующего функции по расследованию пожаров специализированными органами в России / Ю.А. Волкова, А.А. Грешных, А.А. Талашова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – СПб.: Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России, 2013. – № 3 (20). – С. 62-68.

Сельское самоуправление в то время состояло из крестьянского схода, которое избиралось из крестьян - домохозяев, и старосты. В рамках села административно-противопожарные функции исполнялись сельским старостой, который проводил расследование пожаров, осуществлял контроль за пожарной безопасностью, а также мог наложить штраф за ее несоблюдение.

Вместе с профессиональными пожарными командами во второй половине девятнадцатого века начали появляться добровольные пожарные команды, которые создавались там, где не было профессиональных пожарных команд. Со временем они объединялись в добровольные пожарные общества. К концу девятнадцатого столетия России насчитывалось около 60 добровольных пожарных обществ. В 1892 году в Санкт-Петербурге прошел 1-й съезд русских деятелей по пожарным делам. И уже в 1893 году впервые был создан государственный орган в ведение которого находились вопросы пожарной безопасности - Императорское Российское пожарное общество.

Несмотря на проделанную работу на государственном уровне и проведенные общие позитивные изменения в деле борьбы с огнем, в губерниях государственная власть проявляла недостаточную требовательность к организации предупреждения пожаров и состояния их тушения. Незначительные наказания не оказали нужного влияния на уменьшение количества пожаров в городах и селах не имели, страна продолжала гореть и приносить ежегодные убытки. Противопожарное оборудование и техника была зачастую примитивной, устаревшей и малоэффективной. Подготовка специалистов по пожарному делу осуществлялась без

должного внимания. Организованные в начале двадцатого века в Петербурге двухгодичные курсы пожарных техников за десятилетний период своего существования выпустили чуть больше тысячи специалистов, что в объемах страны конечно было недостаточно.

Долгое время профессиональные пожарные команды России размещались при полицейских участках, на съезжих дворах, к тому же в практически не приспособленных помещениях. Такая ситуация сохранялась почти во всех городах России. Так повелось, что учет количества пожаров тогда осуществлялся только в городах, а пожары в сельской местности долгие годы не учитывались вовсе, их тушением занималась каждая сельская община самостоятельно.

В августе 1916 года в России был принят закон "О противопожарной охране фабрик и заводов, изготовляющих предметы для действующей армии". Министру внутренних дел тогда предоставлялось право издавать общие правила по противопожарной защите предприятий, работающих на оборону²⁰.

Следующий этап развития пожарной безопасности, в связке с полномочиями местной власти и самоуправления полностью связан с «советским» периодом нашего государства с 1917 по 1991 годы.

В мае 1917 года Временным правительством принимается закон о земской реформе - «О волостном земском управлении», который был направлен на введение земского самоуправления на уровне волости.

²⁰ См.: Сухоруков, М. «Серые герои» Российской империи. Часть 2 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: topwar.ru/145472-serye-geroi-rossijskoj-imperii-chast-2.html.

Таким образом, после февральской революции 1917 года руководство пожарной охраной осуществлялось пожарными комиссиями городских и земских органов управления и заключалось в текущем поддержании основных мер пожарной безопасности и организации борьбы с огнем на местах.

Осенняя революция 1917 года и последующая гражданская война, захватившая практически всю территорию страны, внесли свои коррективы в систему пожарной охраны. Изменение системы российской государственности неминуемо привел к ее упадку.

В целях стабилизации противопожарной ситуации Всероссийским Советом народного хозяйства был подготовлен «Проект реорганизации пожарного дела в России», направленный на рассмотрение в Совет Народных Комиссаров. Впоследствии представленный проект реорганизации лег в основу декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем», который был принят 17 апреля 1918 года, и долгое время считался днем образования советской пожарной охраны.

С момента выхода в свет указанного декрета в стране начался новый процесс государственного преобразования пожарной охраны и вопросов пожарной безопасности. В указанном документе были изложены организационные основы советской пожарной охраны, определены задачи обеспечения пожарной безопасности, предусмотрено создание и развитие профессиональных организаций и добровольных пожарных формирований, для предупреждения и тушения пожаров, подготовка управляющих кадров и развитие соответствующих научных и исследовательских работ в данной сфере.

Декретом были заложены основные принципы борьбы с пожарами, при этом важное место отводилось организации работы по предупреждению пожаров. Так же в нем была обозначена необходимость улучшения правовой базы, совершенствование технической оснащенности противопожарных подразделений. Впервые нормативно была закреплена государственная контрольно-надзорная функция в вопросах пожарной безопасности, что послужило основой создания органов государственного пожарного надзора²¹.

Для координации этой деятельности по борьбе с огнем, был образован Пожарный совет РСФСР под руководством Главного комиссара по делам страхования и борьбы с огнем. На этот орган совет возлагались функции по управлению всеми силами пожарной охраны страны, а так же по развитию и совершенствованию деятельности по борьбе с пожарами.

В конце 1918 года Комиссариатом было издано «Положение о местных органах противопожарного надзора», согласно которому в городах с населением более десяти тысяч человек образовывались пожарные комитеты, в функции которых входил контроль соблюдения издававшихся в данной сфере распоряжений²².

В начале 1923 года в Москве была проведена Первая Всероссийская пожарная конференция, на которой была обозначена необходимость совершенствования пожарного дела, введения в состав противопожарных формирований должностей работников, занимающихся пожарным надзором, основной функцией которых было осуществление

²¹

²² См.: Кирилов, Г.Н. Государственный пожарный надзор: учебник для вузов МЧС России / Под ред. Г.Н. Кириллова. - СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016. - С. 10-11.

профилактики пожаров. На центральные и местные органы контроля за пожарной безопасностью возлагалась разработка общегосударственных и местных планов противопожарных мероприятий, как в области предупреждения пожаров, так и в сфере их тушения, а так же надзор за исполнением данных планов, контроль за деятельностью всех видов пожарной охраны.

В 1934 году в составе вновь образованного НКВД СССР был создан центральный орган по руководству всеми противопожарными подразделениями - Главное управление пожарной охраны. В его состав входили республиканские, краевые, областные, районные подразделения, осуществляющие в том числе и функции государственного пожарного надзора.

Постановлением Совета народных комиссаров СССР в 1940 году был утвержден типовой «Устав добровольной пожарной охраны», возродивший развитие пожарного добровольчества. К началу сороковых годов двадцатого века, на местах все чаще стали использоваться пожарные автомобили, насосы, а также современные на то время средства связи - телефон, телеграф. Нормативно были закреплены функции по профилактике и тушению пожаров, а также определены вопросы развития науки, техники, другие сопутствующие развитию пожарного дела задачи.

В период Великой Отечественной войны, как и в предвоенные годы, сотрудники пожарной охраны вели работу, в основном направленную на противопожарную защиту объектов и территорий от пожаров с учетом особых военных условий. В то время работники пожарной охраны, в основном население, не участвовавшее в боевых действиях, занимались

подготовкой объектов к отражению авианалетов и защите от артобстрелов, обучением людей основным приемам и способам тушения авиабомб с зажигательным эффектом из-за которых в основном и происходили пожары.

В военный период времени система местных органов управления так же претерпела некоторые изменения. На территориях областных, городских и сельских советов создавались отделы по государственному обеспечению и бытовому устройству, на которые, как правило и возлагались задачи борьбы с пожарами на местах.

В послевоенные годы основной задачей Главного управления пожарной охраны – государственного органа управления пожарной охраны того времени, являлось восстановление и развитие технической базы, повышение качества подготовки пожарных частей.

В целях развития дела борьбы с огнем, Постановлением Совета Министров СССР «О мерах по усилению пожарной охраны в городах, рабочих поселках и на промышленных предприятиях» в начале пятидесятых годов, был введен институт общественных уполномоченных по пожарной охране. Силами таких уполномоченных был организован системный надзор за противопожарным состоянием жилых домов и прилегающих территорий.

С середины пятидесятых годов прошлого столетия общее руководство системой пожарной охраны осуществлял Совет Министров СССР, а непосредственное управление противопожарной службой было возложено на МВД СССР.

В конце семидесятых годов двадцатого века, Советом Министров СССР были приняты несколько постановлений, определивших дальнейшие направления развития пожарной

охраны. Они включали в себя меры, направленные на повышение технической оснащенности пожарных частей, улучшение организации тушения пожаров, усиление надзорной функции. Положение о государственном пожарном надзоре в СССР детализировало ранее имевшиеся нормы, в качестве основной задачи было определено совершенствование работы по предотвращению пожаров в городах и других населенных пунктах, в том числе на отдельных объектах различного назначения. Особое внимание в то время уделялось профилактической работе с населением по исполнению правил пожарной безопасности, обучение простейшим приемам тушения загораний и мерам личной безопасности на пожаре.

Очередным витком в изменении системы местного самоуправления явился распад СССР. В июле 1991 года принимается Закон РСФСР № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». В нем впервые в современной истории России было определено понятие «местное самоуправление». Так же впервые было обозначено понятие «полномочия в области обеспечения пожарной безопасности».

С октября 1993 по август 1995 года деятельность органов местного самоуправления в нашей стране, регулировалась не федеральными законами, а президентскими указами. Данное положение было изменено с введением в действие федерального закона № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³, где впервые было использовано понятие «общественный порядок». В соответствии с пунктом 9 статьи 14 данного закона к вопросам местного значения

²³См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506.

поселения относятся обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения. Фактически этой нормой начального этапа поссоветского права России, была заложена основа современных полномочий местного самоуправления по обеспечению пожарной безопасности.

На смену названному закону, в начале двухтысячных годов, пришел действующий по сей день Федеральный закон № 133-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁴, в который обозначены современные полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности. На современном этапе развития пожарного законодательства указанные функции детализируются уже в специальных нормах.

Таким образом, исследовав исторические основы системы возникновения и совершенствования государственного управления сферой борьбы с пожарами, проанализировав историю зарождения и развития полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности, можно сделать вывод о том, что практически во все древние, исторические, а затем и современные времена организация борьбы с огнем на местном уровне, как правило, осуществлялась самой местной властью.

Историю развития борьбы с пожарами в последнее столетие, теоретически можно разделить на три основных периода.

²⁴См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. - 2003. - № 202.

В дореволюционной России полномочия в сфере пожарной безопасности в основном находились в ведении органов местного самоуправления. Государственные органы практически лишь номинально были наделены организационными функциями по управлению деятельностью борьбы с пожарами.

В советский период государственным органам управления пожарной охраной уделено куда большее значение. При этом на местах вводилось активное использование различных форм участия населения в обеспечении пожарной безопасности. На современном этапе развития дела борьбы с огнем в действующем законодательстве закреплены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности, которые непосредственно детализируются в специальном законодательстве.

Глава 2. Административно-правовая деятельность органов местного самоуправления в области пожарной безопасности

2.1. Контроль деятельности, ответственность органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности

Стабильное и эффективное функционирование системы местного самоуправления, в том числе в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, во многом определяется уровнем развития его правовой основы. В силу особой актуальности пожарной безопасности на всех публично-территориальных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) принимаются соответствующие нормативно-правовые акты и целевые программы, направленные на ее повышение. По мнению Упорова И.В. «именно на муниципальном уровне решаются главные вопросы предупреждения пожаров»²⁵.

Без организации должного контроля деятельности органов местного самоуправления, существует вероятность возникновения ситуаций, не отвечающих интересам населения,

²⁵См.: Упоров, И.В. Обеспечение пожарной безопасности на территории муниципального образования органами местного самоуправления. Организационно-правовые проблемы / И.В. Упоров // Теория и практика общественного развития. – 2017. – №4. – С. 26-29.

непосредственно влияющих на авторитет самой власти, а порой непосредственно создающих разного рода опасности жизнедеятельности населения и окружающей среде.

Органы местного самоуправления, будучи в соответствии со статьей 3 закона №ФЗ-69, одним из основных элементов системы обеспечения пожарной безопасности, принимают участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как показывает практика, наиболее выраженное участие в реализации функций обеспечения пожарной безопасности на местном уровне принимают местная администрация (исполнительный орган муниципального образования), глава муниципального образования и в меньшей степени - представительный орган муниципального образования (собрание депутатов муниципального образования), и иные органы и выборные должностные местного самоуправления.

Органы местного самоуправления как субъект надзора отличаются от других субъектов тем, что проверки в рамках государственного пожарного надзора в отношении них, могут проводиться двумя способами.

Во-первых, возможна организация и проведение проверки исполнения органом местного самоуправления возложенных на него полномочий, в том числе в сфере обеспечения пожарной безопасности. В данном случае применяются положения закона №131-ФЗ.

Во-вторых, если организована проверка органа местного самоуправления как юридического лица по исполнению им требований законодательства в определённой сфере, то при ее организации и проведении следует руководствоваться положениями федерального закона от 26 декабря 2008 года

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее закон №294-ФЗ)²⁶.

Органы местного самоуправления, являясь участниками гражданско-правовых отношений, осуществляют управленческую функцию, направленную на развитие местного самоуправления на соответствующих территориях, прежде всего, исходя из интересов населения. Именно поэтому процедура осуществления государственного контроля (надзора) в отношении органа местного самоуправления регламентирована положениями названных федеральных законов.

Указанными документами определены виды возможных проверок, а так же обозначен исчерпывающий перечень оснований для организации проведения проверок (мероприятий по контролю) в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Проверки исполнения полномочий органами местного самоуправления осуществляются в основном в ходе проведения плановых или внеплановых проверок (мероприятий по контролю).

Плановые проверки деятельности органов местного самоуправления в силу ч. 2.3 ст. 77 закона № 131-ФЗ проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании ежегодного плана проведения проверок,

²⁶См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. - 2012. - №53.- Ст. 7619.

сформированного и согласованного в обязательном порядке с прокуратурой субъекта Российской Федерации. При этом законодателем определено, что плановые проверки одного и того же органа местного самоуправления могут проводиться не чаще одного раза в два года. Также предусмотрено, что органы контроля направляют в прокуратуру субъекта РФ проекты ежегодных планов проведения проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления не позднее 1 сентября года, предшествующего году проведения проверок, а прокуратурой в установленные сроки данные планы размещаются в открытом доступе сети Интернет. Фактически, руководители органов местного самоуправления имеют возможность знать заранее (не менее чем за месяц) время проведения предстоящей плановой проверки, что так же является одним из принципов открытости и гласности надзорной деятельности проводимой в отношении местного самоуправления.

Другие виды проверок - внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) на основании решения руководителя соответствующего органа государственного контроля (надзора).

Основанием для проведения таких проверок, в соответствии со ст. 77 закона №131-ФЗ являются:

- поручение Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации
- требование Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за

исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Такие вид внеплановых проверок могут проводиться органами контроля без согласования с органами прокуратуры.

Так же, некоторые внеплановые проверки могут проводиться только по согласованию с прокуратурой субъекта Российской Федерации. Основанием для проведения таких проверок могут служить обращения граждан, юридических лиц, государственных органов о фактах нарушений законодательства РФ, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан.

Проблемным вопросом при организации такой проверки является именно необходимость согласования ее в прокуратуре субъекта РФ. Фактически для проведения такой внеплановой проверки органа местного самоуправления, например по информации полученной в обращении граждан, органу контроля необходимо согласовать эту проверку с прокуратурой субъекта РФ. Городские или районные прокуратуры полномочиями по согласованию внеплановых проверок органов местного самоуправления не наделены. Зачастую данная норма практически лишает возможности органы контроля оперативно и своевременно реагировать на информацию о нарушениях законодательства, получаемую из различных источников. Как правило, организация проведения таких проверок затягивается из-за географической удаленности прокуратур субъектов РФ и невозможности получения своевременного согласования.

Еще одним немаловажным проблемным вопросом при организации проведения внеплановых проверок органов местного самоуправления является фактическое отсутствие в

названом законе основания для проведения таких проверок с целью контроля за исполнением ранее выданного предписания.

При проведении проверки, в случае выявления нарушения требований пожарной безопасности, в соответствии с требованиями законодательства, надзорный орган устанавливает срок для их устранения и выдает соответствующее предписание. По истечении срока установленного для устранения нарушений, должностному лицу надзорного органа необходимо организовать и провести проверку исполнения выданного предписания.

Если субъектом такой проверки является администрация муниципального образования как юридическое лицо, то основанием для проверки служит п. 1 ч. 2 ст. 10 закона № 294-ФЗ. Но, если предметом такой проверки является контроль за исполнением предписания выданного органу местного самоуправления, то организовать проведение данной проверки у должностного лица надзорного органа вряд ли получится.

Статья 77 закона №131-ФЗ содержит исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановой проверки органа местного самоуправления. Такое основание как истечение срока исполнения органом местного самоуправления ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения в этом перечне отсутствует.

Фактически, с 2014 года – с момента внесения изменений в вышеназванный закон, у должностных лиц надзорных органов отсутствует возможность организации контроля ранее выданного предписания органу местного самоуправления. При этом, имеющийся своего рода «пробел» в законодательстве, присутствует только в нормах определяющих организацию

внеплановых проверок в отношении органов местного самоуправления.

Аналогичный закон, в котором определены основания проведения данного рода проверок в исполнительных органах государственной власти субъектов РФ - Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁷, такого «пробела» не содержит. Одним из оснований для проведения внеплановой проверки деятельности органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ, в соответствии с п. 5 ст. 29.2 указанного закона, является истечение срока ранее выданного предписания об устранении нарушения обязательных требований.

Попыткой устранения обозначенного в законодательстве недостатка, в свое время, явилось информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 11.06.2014 № 76/2-278-2014 «О порядке осуществления контроля за исполнением предписаний органами местного самоуправления».

Указанным письмом, одним из руководителей надзорного ведомства, определено, что порядок контроля предписаний выданных органу местного самоуправления сводится к необходимости запрашивать информацию у руководителей органов местного самоуправления о ходе выполнения ранее предложенных противопожарных мероприятий.

²⁷См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ //Собрании законодательства Российской Федерации. - 1999. - N 42. - Ст. 5005.

По моему мнению, такая форма контроля не имеет какой-либо значимости, так как проверить информацию представленную органом местного самоуправления на предмет ее достоверности в рамках правового поля фактически невозможно.

Соответственно, на сегодняшний день практически не работает принцип неотвратимости наказания для органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления за неисполнение предписаний надзорных органов. Данное нарушение, в соответствии с КоАП РФ относится к категории, правонарушений совершенных против порядка управления и в определенной мере негативно может повлиять в целом на основы принципов законности и равноправия определённые Конституций Российской Федерации.

В Федеральном законе №131-ФЗ четко прописано, что органы государственного контроля (надзора) осуществляют контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности.

Например, в целях реализации принципа открытости с 1 января 2014 года введено требование о том, что информация о результатах проведенной проверки органов местного самоуправления или должностных лиц органов местного самоуправления подлежит размещению на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Указанная информация должна содержать данные о выявленных нарушениях и предписаниях об их устранении с

указанием сроков устранения. Эта процедура позволяет любому гражданину, должностному лицу обладать информацией о наличии или отсутствии каких-либо нарушений в деятельности органов местного самоуправления в различных сферах деятельности.

Еще одним новшеством в сфере контроля деятельности органов местного самоуправления является запрет на дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Так же было введено право должностным лицам местного самоуправления не представлять информацию по запросу органов государственного контроля (надзора), если эта информация ранее была представлена либо официально опубликована в средствах массовой информации или размещена на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Обозначенные меры объективно позволяет снизить ту немалую нагрузку, которая возложена на должностных лиц органов местного самоуправления в процессе их жизнедеятельности.

Кроме того, при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора) различных уровней. Органы государственного контроля (надзора) при осуществлении своих полномочий по контролю не вправе требовать от органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществления полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления соответствующего

муниципального образования, а также финансового обеспечения из местного бюджета соответствующих расходов.

Определенные правовые рамки, создаваемые государством в виде контроля за реализацией полномочий в решении вопросов местного значения конкретной территории, и, в частности, обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения, предполагают реализацию механизма привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушения требований пожарной безопасности.

Механизм привлечения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления к административной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности на сегодняшний день имеет ряд существенных недостатков.

Статьей 72 закона №131-ФЗ определено, что «ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий».

Между тем, рассмотрение административных дел по составам правонарушений, предусмотренным статьей 20.4 КоАП РФ, подведомственно в соответствии со статьей 23.34 КоАП РФ должностным лицам органов, осуществляющих

федеральный государственный пожарный надзор. При этом КоАП РФ не содержит правовых оснований для рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, возбужденных должностными лицами органов, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор, в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц за нарушения требований пожарной безопасности, выявленные в ходе проверок.

В силу особой значимости пожарной безопасности для общей системы национальной безопасности России сегодня ширится практика привлечения виновных лиц к ответственности за нарушение противопожарного режима, а соответственно - и судебная практика в данной сфере.

В качестве примера можно рассмотреть Решение Похвистневского районного суда Самарской области № 12-34/2017 от 26 июня 2017 г. по делу № 12-34/2017²⁸. В рамках данного дела Глава сельского поселения Среднее Аверкино, являясь должностным лицом, привлеченным к административной ответственности по ч.2 ст.20.4 КоАП РФ, обратилась в суд с жалобой на соответствующее постановление государственного инспектора по пожарному надзору о назначении административного наказания. Как следует из материалов дела, на Главу поселения в соответствии с вынесенным постановлением был наложен административный штраф в размере 15 тыс. руб.

Основанием для привлечения к административной ответственности и наложения штрафа инспектор посчитал нарушение должностным лицом п.19 Постановления

²⁸См.: Решение Похвистневского районного суда Самарской области от 26 июня 2017 г. № 12-34/2017 по делу № 12-34/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http:// http://sudact.ru/regular/doc/u4jWWwAA5OoH/](http://sudact.ru/regular/doc/u4jWWwAA5OoH/) (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме», в соответствии с которым «на территории поселений запрещается устраивать свалки горючих отходов», а также положений п. 17 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 и п. 3 Постановления Правительства Самарской области от 29.03.2017 № 197.

Инспектором в ходе проверки было установлено, что по вине должностного лица «допущено сжигание мусора и сухой травы на период устойчивой сухой, жаркой ветряной погоды, а также при введении особого противопожарного режима, что привело к угрозе распространения пламени на жилой сектор».

Таким образом, лицу привлечённому к ответственности, как Главе сельского поселения было вменено нарушение требований пожарной безопасности связанное допущением возгорания мусора и сухой травы на период сухой, жаркой и ветряной погоды при введении на территории Самарской области особого противопожарного режима.

Глава поселения с выводами инспектора не согласилась. Она апеллировала тем, что надлежащая информация об установлении особого противопожарного режима на территории Самарской области доведена до жителей всех населенных пунктов поселения Среднее Аверкино, в том числе, до жителей с. Среднее Аверкино через информационные стенды в общественных местах. Специалистами Администрации поселения проводился инструктаж населения по соблюдению населением правил пожарной безопасности с выдачей памяток. Кроме того, на территории поселения Среднее Аверкино Решением Собрании представителей поселения утверждено Положение «Об обеспечении первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов».

Кроме того, в целях недопущения организации свалок мусора на территории поселения в с.СреднееАверкино МУПП ЖКХ Похвистневского района осуществляет вывоз твердых коммунальных отходов от каждого домовладения.

С учетом всех перечисленных доводов Глава сельского поселения отмечала перед судом, что ею, как должностным лицом, не допущено нарушений, которые были ей вменены. Принимавшиеся меры в области пожарной охраны она считала достаточными.

Суд, изучив обстоятельства дела, пришел к выводу, что доводы главы поселения о том, что она не знала, что на территории поселения имеется несанкционированная свалка, и что в бюджете сельского поселения не предусмотрено выделение достаточных денежных средств на уборку, являются необоснованными, поскольку обстоятельства, на которые ссылалась Глава поселения, по мнению суда, не освобождают должностное лицо от административной ответственности. Более того, из анализа документов суд выявил, что на территории сельского поселения действительно установлено наличие свалки горючих отходов. Таким образом, суд пришел к выводу, что Главой сельского было допущено нарушение п. 19 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме».

В то же время судом было учтено, что Глава поселения, как должностное лицо ранее к административной ответственности не привлекалась. С учетом этого суд по совокупности обстоятельств дела переквалифицировал виновные действия должностного лица с ч.2 ст. 20.4 на ч.1 ст. 20.4 КоАП РФ. В результате переквалификации суд снизил наложенный административный штраф с 15 до 6 тыс. руб.

Вынесенное в отношении Главы поселения постановление о привлечении ее к административной ответственности было изменено, а ее жалоба - удовлетворена частично.

В отдельных случаях, как показывает судебная практика, суды не только смягчают административные наказания для должностных и иных виновных лиц по ст.20.4 КоАП РФ, но и полностью их отменяют.

Так произошло, например, в деле № 12-22/2017 Зубцовского районного суда Тверской области, где должностное лицо - ВрИО Главы Администрации Вазузское сельское поселение обжаловал постановление государственного инспектора по пожарному надзору, в соответствии с которым на него был наложен штраф в размере 15 тыс. руб.²⁹

В рамках рассмотрения данного дела суд пришел к выводу, что в совокупности все собранные по делу доказательства показывают, что факт совершения ВРИО Главы Администрации Вазузское сельское поселение административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.4 ч. 2 Кодекса РФ об административных правонарушениях не нашел своего подтверждения.

На этом основании судом было принято решение об отмене постановления государственного инспектора по пожарному надзору и о наложении административного штрафа, жалобу должностного лица удовлетворить, производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.2 ст. 20.4 КоАП РФ об административных

²⁹См.: Решение Зубцовского районного суда Тверской области от 28 июля 2017 г. № 12-22/2017 по делу № 12-22/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/NXEaFKbJPYrv/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

правонарушениях, в отношении ВрИО Главы поселения прекратить за отсутствием состава административного правонарушения.

Впрочем, практика работы судов показывает, что обжалование виновными лицами постановлений о наложении административного взыскания за нарушение требований пожарной безопасности не всегда оказывается успешным и приводит к смягчению или отмене санкций.

Так, постановление Балашихинского городского суда Московской области от 08 августа 2017 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.20.4 КоАП РФ³⁰, в отношении Администрации городского округа Балашиха Московской области вышестоящим судом оставлено без изменений.

В рамках данного дела рассматривалась жалоба защитника Администрации г.о. Балашиха Московской области постановление другого (нижестоящего) суда - Балашихинского городского суда Московской области от 08 августа 2017 года. Вышестоящий суд не нашел оснований для отмены решения нижестоящего суда, поскольку жалобы о том, что срок давности привлечения к административной ответственности Администрации г.о. Балашиха истек, являются необоснованными, поскольку совершенное Администрацией г.о. Балашиха правонарушение было выявлено своевременно, Администрация г.о. Балашиха выдала разрешение на ввод многоквартирных домов в эксплуатацию с нарушением норм пожарной безопасности. На этом основании вышестоящий суд

³⁰См.: Решение Балашихинского городского суда Московской области от 8 августа 2017 г. № 5-714/2017 по делу № 5-714/2017 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/Rw2FIV5nhuZJ/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

заклучил, что Администрация была правомерно привлечена к административной ответственности. Также суд обратил внимание, что иные доводы жалобы по существу сводились к переоценке доказательств, которые являлись предметом исследования предыдущей судебной инстанции, но не опровергали собой установленных судом обстоятельств и не могли соответственно повлиять на законность принятого по делу судебного решения. Суд так же отметил, что каких-либо существенных нарушений процессуальных норм при производстве по делу, влекущих безусловную отмену судебного акта, допущено не было. В этой связи оснований для отмены или изменения постановления городского суда по доводам жалобы судом вышестоящей инстанции не установлено. Жалоба осталась без удовлетворения.

Проведенный анализ судебной практики показал, что на сегодняшний день лица, привлеченные к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности по ст.20.4 КоАП РФ, активно оспаривают наложенные на них административные санкции. Однако суды дифференцированно подходят к вопросу о возможности отмены вынесенного постановления, смягчения санкций или оставления решения без изменения. При этом судами объективно исследуются все материалы по делу, дается оценка правомерности действий представителей органов пожарного надзора и всесторонне оцениваются доводы лиц, привлеченных к административной ответственности.

Одной из проблем существующей на сегодняшний день, в организации контроля исполнения полномочий органами местного самоуправления является маловероятная возможность привлечения в административной

ответственности органов местного самоуправления допустивших нарушения требований пожарной безопасности из-за практической невозможности доказывания факта наличия бюджетных ассигнований выделяемых для исполнения названных полномочий.

В октябре 2015 года внесены изменения в статью 24.5 КоАП РФ – законодательно определены дополнительные обстоятельства исключающие производство по делу об административном правонарушении. В соответствии с частью 4 указанной статьи в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц подлежит прекращению.

Указанная норма при выполнении определённых условий позволяет должностным лицам органов местного самоуправления, фактически избегать административной ответственности за нарушения связанные с неисполнением возложенных на них полномочий. Должностному лицу органа местного самоуправления достаточно один-два раза в год направлять предложения о выделении дополнительных бюджетных ассигнований, с учетом дефицитов бюджетов

получать на них отрицательные ответы и, фактически не принимать никаких мер по устранению имеющихся нарушений требований пожарной безопасности, зная, что административной ответственности за такие «бездействия» можно избежать. При этом, должностному лицу надзорного органа, как правило не являющемуся специалистом в области финансовых отношений, в рамках проводимой проверки по пожарной безопасности будет затруднительно доказать степень достаточности принимаемых мер органами местного самоуправления исходя из имеющийся бюджетных средств.

Устранить имеющиеся недостатки позволило бы внесение изменений Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, выделяющее органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в категорию специальных субъектов административного права. Определив специальный, исключительно судебный порядок рассмотрения дел в отношении данных субъектов, возможно было бы устранить имеющиеся разночтения в нормативных актах, определяющих подведомственность рассмотрения данной категории дел, и самое главное, выяснение всех обстоятельств дела и установление наличия и степени вины лица, привлекаемого к ответственности. Несомненно, с учетом имеющихся полномочий, опыта, уровня знаний и возможностей, у судебных органов, по сравнению с органами государственного пожарного надзора, при рассмотрении указанной категории дел, гораздо больше шансов учесть все обстоятельства дела и не допустить вынесения незаконного решения.

По мнению Гайдук С.Л., Ирошникова Д.В. «регулирование компетенции вопросов надзора непосредственно на территории

сегодня является актуальной темой, так как этому способствует современная социально - экономическая и политическая повестка. Несомненно, принципы построения надзоров, в том числе и пожарного, несмотря на всю историю деятельности, нуждаются в корректировке»³¹.

В целом, стоит отметить, что на сегодняшний день организация контроля деятельности органов местного самоуправления хотя и претерпела ряд положительных изменений (систематизированы порядок организации проверок и основания для их проведения), но все же имеет некоторые существенные недостатки:

- отсутствие возможности организации проверки по контролю за исполнением предписания выданного органу местного самоуправления для устранения нарушений;

- необходимость согласования в определенных условиях проведения внеплановой проверки органа местного самоуправления с прокуратурой субъекта РФ;

- неопределенность в подведомственности дел об административных правонарушениях в области пожарной безопасности совершенных органами местного самоуправления.

Для устранения названных недостатков необходимо внести ряд изменений в существующее законодательство в данной сфере.

В целях возможности контроля выданных ранее предписаний - пункт 2.6 статьи 77 закона № 131-ФЗ необходимо дополнить одним из оснований проведения внеплановой

³¹См.: Гайдук С.Л., Ирошников Д.В. Понятие пожарной безопасности и её место в системе национальной безопасности Российской Федерации / Гайдук С.Л., Ирошников Д.В. - СПб: Юридическая мысль. 2016. № 3 (95). - С. 13-17.

проверки органа местного самоуправления - истечение срока ранее выданного предписания.

Для более оперативного реагирования контролирующих органов на информацию об угрозе жизни и здоровью граждан, необходимо внести изменения в пункт 2.6 статьи 77 закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части согласования проведения внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления не с прокуратурой субъекта Российской Федерации, а с городскими (районными) прокурорами, по месту нахождения надзорных органов.

Для соблюдения законности, принципа равенства перед законом и неотвратимости наказания, необходимо внести изменения в статьи 23.1 и 23.34 КоАП РФ в части наделения полномочиями по рассмотрению административных дел возбужденных за нарушения требований пожарной безопасности в отношении органов местного самоуправления или должностных лиц органов местного самоуправления исключительно соответствующими судебными органами, выделив органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в категорию специальных субъектов административного права.

Предложенные изменения норм законодательства, позволят: более эффективно организовать существующую на сегодня систему контроля пожарной безопасности на территории поселений; значительно упростят деятельность самих органов местного самоуправления; разрешат спорные вопросы о привлечении к административной ответственности органов местного самоуправления никаким иным способом, кроме как в судебном порядке.

2.2 Оценка эффективности деятельности, система факторов, влияющих на пожарную безопасность муниципального образования

Статистика пожаров, произошедших в последние десятилетия на территории Российской Федерации, согласно статистическим данным предоставляемым МЧС России и Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) показывает, что хотя количество пожаров с каждым ходом непосредственно снижается, но прямой ущерб и последствия от них пожаров постоянно увеличивается.

Сложная пожарная обстановка на территории муниципального образования, как правило, указывает на острую проблему в обеспечении пожарной безопасности поселения, которая, в свою очередь, зависит от эффективности деятельности органов местного самоуправления ОМС в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности. Для повышения эффективности данной деятельности целесообразно сначала ее оценить.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»³² органы местного самоуправления осуществляют мониторинг эффективности своей деятельности в таких сферах, как: экономическое развитие, уровень доходов населения и здоровья, здравоохранение и образование, физическая культура и спорт,

³²См.: Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 18. - Ст. 2003.

жилищно-коммунальное хозяйство и жилищная политика, организация муниципального управления.

Для выбора наиболее подходящего и объективного метода оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, необходимо сначала проанализировать существующие для этой цели методы и подходы, которые применялись ранее в работах исследователей и ученых. Основные из них: рискологический (рискоориентированный) метод, экспертный метод, статистический метод оценки эффективности обеспечения пожарной безопасности муниципального образования.

Для оценки наиболее эффективного метода исследования необходимо провести их краткий анализ и определить основные достоинства и недостатки.

1. Рискологический (рискоориентированный) метод оценки эффективности обеспечения пожарной безопасности муниципального образования заключается в оценке пожарной безопасности поселения на основе анализа существующих рисков, которые можно определить математическим путем. Сущность рискологического метода заключается в определении конечных целей, которым должна соответствовать система пожарной безопасности объекта. При этом проектные решения для достижения таких целей не регламентируются. Тем самым сводятся к минимуму ограничения в обустройстве систем функционирования объекта, стимулируется использование новых подходов к обеспечению пожарной безопасности, и в конечном итоге, обеспечивается более высокая экономическая эффективность принимаемых решений.

К преимуществам указанного подхода можно отнести следующее:

- формализованная процедура анализа состояния пожарной безопасности на основе логических деревьев, которые в наглядном виде позволяют представить возможные события и взаимосвязь между ними;

- допустимость сравнения поселений, имеющих максимально равные условия - погодные, географические, социальные и другие;

- при определенной условности метода территориальной оценки пожарного риска, он является удобным инструментом для анализа и сравнения пожарной обстановки в городских и сельских поселениях в любой местности на территории России.

К недостаткам рискологического метода можно отнести следующее:

- для проведения эффективного анализа пожарной безопасности необходимо применение соответствующих программных средств;

- в связи с различной плотностью проживания населения, различными способами и характеристиками застройки территорий строениями разного назначения, существует вероятность некорректного расчета уровня пожарного риска;

- одной из проблем, так же является необходимость проведения расчета последствий каждого сценария развития чрезвычайной ситуации, при неопределенной вероятности реализации этих сценариев;

- оценка и сравнение уровней риска по территориальному признаку, позволяю определить различие их в том или ином поселении, но указать на конкретные проблемы на данной территории в полной мере не может.

2. Экспертный метод оценки эффективности обеспечения пожарной безопасности муниципального образования (метод экспертных оценок) заключается в обобщении, анализе и оценке информации о противопожарном состоянии изучаемой территории. К данному методу, как правило, обращаются в тех случаях, когда определить критерии, показатели оценки в определенной мере затруднительно, а получить количественные оценки качественных характеристик и свойств необходимо. Такой метод используется тогда, когда другими методами решить поставленную задачу затруднительно или невозможно. Следует отметить, что указанным методом экспертных оценок для определения обеспечения пожарной безопасности какого-либо муниципального образования целесообразно воспользоваться, когда отсутствуют не только все необходимые статистические данные, но и фактически неприменимы математические модели, либо модели слишком грубы и точность их расчетов низка.

Достоинствами метода экспертных оценок являются:

- возможность его использования, когда критерии и показатели оценки трудно формулируемы;
- применение его в условиях, когда недостаточно данных для оценки, с удалением большего внимания полагаясь мнениям экспертов;
- простота, малозатратность организации и применения данного метода;
- возможность охвата значительных групп экспертов.

Недостатками данного метода можно считать:

- в определенной мере субъективный характер оценки, так как каждый эксперт является человеком, которому свойственно иметь свое мнение по оцениваемому вопросу;

- наличие вероятности несогласованности мнений экспертов, возможность недопонимания экспертами масштаба и уровня оцениваемого вопроса;

- неоднозначность, многообразность суждений экспертов в связи с опасением ответственности за конечный результат оценки;

- определенное влияние на результат межличностных отношений экспертов, заказчиков оценки, уступчивость явному или скрытому давлению обстоятельств при которых эта оценка проводится.

Экспертный метод зачастую используют тогда, когда другие методы - количественные, статистические и другие, применить не представляется возможным или их применения будет малоэффективным.

3. Статистический метод оценки эффективности обеспечения пожарной безопасности муниципального образования сводится к тому, что при его использовании применяется значительная база исходных данных, позволяющая в рамках одного метода провести анализ элементов системы и выявить основные взаимосвязи. Стоит отметить, что статистический метод оценки эффективности превосходит экспертный подход и рискориентированный метод тем, что позволяет, в отличие от них, анализировать сложные объекты и системы.

Из положительных свойств статистического метода можно выделить следующие преимущества:

- возможность производить все объективные вычислительные действия над значительным объемом используемых статистических данных: определить дисперсию,

минимальное, максимальное или среднее значение исследуемого показателя;

- получение максимально достоверных результатов вычисления исследуемых показателей, т.к. статистические данные являются общедоступными и проверяемыми;

- использование имеющихся опытных и экспериментальных данных с возможностью контролировать достоверность результатов анализа.

В качестве недостатков статистического метода оценки можно определить:

- необходимость сбора и анализа значительного объема исходных данных, используемых для вычисления необходимых показателей;

- сложность и дороговизна организации работы по определению необходимых показателей пожарной опасности поселения.

В целом оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности, осуществляется по широкому спектру показателей.

Применительно к проблеме определения и повышения пожарной безопасности в научной литературе предложены разные варианты показателя эффективности в зависимости от специфики решаемой задачи³³. Однако для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности эти показатели не в полной мере учитывают существенную разницу

³³См.: Бутырин, О.В. Технология оценивания эффективности функционирования системы обеспечения пожарной безопасности промышленных предприятий / О.В. Бутырин, А.В. Абаев. - Иркутск: ИрГУПС, 2010. - 132 с.

в природных, социальных-экономических и других условиях функционирования поселений.

Для того, чтобы сравнивать различные муниципальные образования по эффективности деятельности местных органов в области обеспечения первичных мер пожарной безопасности, нам необходимо взять за основу такой показатель, который будет позволять применять его абсолютно в любом поселении, в независимости от географических, природно-климатических, социально-экономических и других условий.

Для нас таким показателем мог бы быть определенный коэффициент пожарного риска (К), при котором возможно определить отношение вероятности человека столкнуться с пожаром непосредственно (P_1), с вероятностью каким-либо образом пострадать от самого пожара или его опасных факторов (P_2).

В общем виде понятие слова риск, по мнению Фасмера³⁴, является заимствованием из французского слова *risque* «риск». Отсюда же - «рисковать» - *risicare*, первоначально — «лабиринт между скал»³⁵.

Современные ученые, деятельность которых направлена на изучение рисков (Н.Н. Брушлинский, Е.Н. Тужиков) считают, что отличительной особенностью опасности от риска является то, что опасность человек может и не осознавать, не подозревать о ее существовании, а риск - это осознанная

³⁴См.: Макс ЮлиусФридрихФасмер (нем. Max Julius Friedrich Vasmer, русифицированная форма — Максимилиан Романович Фасмер; 28 февраля 1886, Санкт-Петербург — 30 ноября 1962, Западный Берлин) - немецкий языковед, лексикограф, иностранный член-корреспондент АН СССР (1928).

³⁵ См.: Этимологический онлайн-словарь русского языка Макса Фасмера[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://vasmer.lexicography.online/>.

величина опасности и в зависимости от решения человека она может наступить или не наступить³⁶.

Если говорить о рисках в сфере пожарной безопасности, то в соответствии с определениями, обозначенными в законе № 123 ФЗ от 22.07.2008 года законодательно закреплено понятие пожарного риска: пожарный риск - мера возможности реализации пожарной опасности объекта защиты и ее последствий для людей и материальных ценностей. При этом обозначены так же понятия допустимого и индивидуального пожарного рисков. Допустимый пожарный риск - пожарный риск, уровень которого допустим и обоснован исходя из социально-экономических условий³⁷.

Индивидуальный пожарный риск - пожарный риск, который может привести к гибели человека в результате воздействия опасных факторов пожара³⁸;

Так же, в соответствии с п. 6 статья 7 статьей в законе № 123 ФЗ от 22.07.2008 года установлено, что порядок проведения расчетов по оценке пожарного риска определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации. На сегодняшний день, у нас в стране действуют два нормативно-правовых акта, утвердивших методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах³⁹ и в

³⁶См.: Тырсин, А.Н. Построение математической модели для прогнозирования ущерба от пожаров для муниципальных образований / А.Н. Тырсин, Е.Н. Тужиков // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. ИрГУПС. - 2013. - № 4(40). - С. 97-103.

³⁷См.: Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 30. - Ст. 3579, пункт 8 статья 2.

³⁸См.: Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 30. - Ст. 3579, пункт 9 статья 2.

³⁹См.: Приказ МЧС РФ от 10 июля 2009 г. N 404 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 14 сентября 2009 г. N 37.

зданиях сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности⁴⁰. При этом, порядок проведения оценки пожарного риска на какой-либо территории, законодательно так и не определен.

Тем же законом № 123 ФЗ от 22.07.2008 года, пунктом 4 статьи 6 установлено, что пожарная безопасность городских и сельских поселений, городских округов и закрытых административно-территориальных образований обеспечивается в рамках реализации мер пожарной безопасности соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления в соответствии со [статьей 63](#) указанного Федерального закона.

Стоит отметить, что сама статья 6 названного закона определяет условия соответствия только объекта защиты требованиям пожарной безопасности, а статья 63, на которую указана ссылка, содержит определение первичных мер пожарной безопасности.

Соответственно, на сегодняшний день, мы не можем точно юридически определить условия, при которых территории поселения соответствует требованиям пожарной безопасности.

По аналогии проведения расчетов пожарных рисков для производственных объектов и зданий, сооружений, строений иных категорий, можно предложить следующую методику оценки пожарного риска поселения: основным показателем коэффициента пожарного риска (К), будет являться отношение вероятности человека столкнуться с пожаром непосредственно (P_1), с вероятностью каким-либо образом пострадать от самого

⁴⁰См.: Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» // Российская газета. – 2009. № 161.

пожара или его опасных факторов (P_2), т.е. $K=P_1:P_2$.

Основными показателями указанных вероятностей будем считать:

- P_1 - вероятность для человека столкнуться с пожаром (его опасными факторами) непосредственно. Для измерения определим единицу времени - один год. Эту вероятность

наиболее удобно можно измерять в единицах $\left[\frac{\text{пожар}}{10^3 \text{челгод}} \right]$, т.е. отношение количества пожаров, на одну тысячу населения в год;

- P_2 - вероятность для человека пострадать от самого пожара или его опасных факторов в определенный период времени. Единица измерения данной вероятности будет иметь следующий

вид $\left[\frac{\text{пострадавший}}{10^3 \text{пожаров}} \right]$;

Используя приведенную методику, проведем расчет указанных вероятностей и вычислим показатели коэффициентов пожарного риска в муниципальных образованиях Псковской области в различные временные периоды.

Например, за 2017 год, согласно статистических данных⁴¹, на территории области проживало 642164 человек. Распределение количества жителей области по муниципальным образованиям представлено в приложении 1.

За 2017 год, на территории области произошло 745 пожаров, на которых пострадало (погибли и получили различные травмы)

⁴¹См.: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Псковской области Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://pskovstat.gks.ru>.

144 человека⁴². Количество пожаров и пострадавших на них людей представлено в приложении 2.

Соответственно, для указанного периода времени на территории Псковской области, вероятность для человека столкнуться с пожаром (его опасными факторами) непосредственно, составляла:

$$P_1^{2017} = \frac{745}{642164} \times 10^3 = 1,16 \left[\frac{\text{пожар}}{10^3 \text{ чел год}} \right];$$

Это означает, что из каждой одной тысячи жителей Псковской области, в 2017 году, в среднем 1 человек, непосредственно сталкивался с пожаром или его опасными факторами.

В это же время, вероятность для человека пострадать от самого пожара или его опасных факторов в выбранный период времени:

$$P_2^{2017} = \frac{144}{642164} \times 10^3 = 0,22 \left[\frac{\text{пострадавший}}{10^3 \text{ пожаров}} \right]$$

То есть, из каждых десяти тысяч жителей нашей области, в 2017 году, в среднем 2 человека фактически пострадали от пожара или его опасных факторов.

Для определения основного показателя коэффициента пожарного риска Псковской области в 2017 году, необходимо провести простые математические вычисления:

$$K = P_2 : P_1 = 0,22 : 0,16 = 0,19$$

По аналогии, определяем коэффициент пожарного риска на территории каждого муниципального образования Псковской области в 2017 году.

⁴²См.: Главное управление МЧС России по Псковской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://60.mchs.gov.ru/>.

В приложении 3 представлены графические результаты исследования показателей вероятности для человека столкнуться с пожаром (его опасными факторами) на территории различных муниципальных образований Псковской области в 2017 году и результат исследования показателя вероятности для человека пострадать от самого пожара или его опасных факторов на территории различных муниципальных образований Псковской области в 2017 году. Так же в приложении 3 графически обозначены итоговые вычисления коэффициента пожарного риска на территории каждого муниципального образования Псковской области в 2017 году.

Получив данные коэффициента пожарного риска за незначительный период времени (один год), на территории одного субъекта, определенный интерес вызывает возможность его сравнения с другими периодами и выявления необходимых закономерностей влияния изучаемых в работе факторов на возможную безопасность людей.

Для сравнения, мною проведены вычисления коэффициента пожарного риска на территории Печорского района Псковской области в определенные годы последних десятилетий, когда органами статистики проводились переписи населения⁴³. Динамика изменения количества пожаров и пострадавших на них людей на территории Печорского района в период с 1980 по 2017 годы⁴⁴ представлена в приложении 4.

В приложении 5 приведены показатели изменения коэффициента пожарного риска на территории Печорского района в зависимости от изменения демографической ситуации

⁴³ См.: Данные о численности населения приведены по переписям населения: 1979 , 1989, 2002, 2010, 2011-2014, 2017 годов: электронный ресурс, режим доступа <http://pskovstat.gks.ru>.

⁴⁴ См.: Главное управление МЧС России по Псковской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://60.mchs.gov.ru/>.

муниципалитета (за те года, когда проводилась перепись населения). Для удобства восприятия и сравнения показателей, значение коэффициента пожарно риска возведено в десятую степень, а количество населения в минус четвертую.

Проведя краткий анализ результатов определения коэффициента пожарного риска на территории каждого муниципального образования Псковской области за 2017 год и, сравнив динамику изменения указанного коэффициента на территории Печорского района Псковской области за последние десятилетия, можно сделать предварительный вывод о том, что предлагаемый способ определения коэффициента пожарного риска в определенной мере позволяет оценить эффективность деятельности органа местного самоуправления, так как основной целью данной деятельности является все-таки недопущение пожаров на соответствующей территории и снижение их последствий.

Данные полученные в результате вычислений позволяют говорить о том, что обстановка с пожарами и их последствиями на территории муниципалитета напрямую зависит от демографических и социально-экономических показателей деятельности местной власти. Конечно, при примененном расчете учтены не все факторы, которые напрямую, либо как-то косвенно могут повлиять на достоверность необходимых вычислений, однако тенденция зависимости демографических и показателей на уровень пожарной безопасности территории прослеживается четко.

Для определения этих прямых или косвенных факторов, необходимо понимать, что полномочия органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, в большей части своей, направлены на принятие мер которые

способствуют снижению последствий от пожара. Это такие меры как: создание условий для организации добровольной пожарной охраны; создание в целях пожаротушения условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения; оснащение территорий общего пользования первичными средствами пожаротушения; организация и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы (ГПС) о пожаре; принятие мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений ГПС; установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности; включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов.

Все перечисленные меры непосредственно влияют на характеристики связанные с уменьшением времени реагирования при обнаружении пожара и мобильностью принятия мер для его ликвидации. Основная цель этих мер – уменьшение последствий пожара: недопущение травмирования и гибели людей, минимизация причиненного ущерба.

Лишь незначительная часть обозначенных выше полномочий ОМС в области пожарной безопасности может способствовать предотвращению причин возгораний. Это такие полномочия как оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения. Фактически – оказание содействия в обучении населения мерам пожарной безопасности. В данном случае, можно говорить лишь о косвенном влиянии данного полномочия на условия

возникновения пожара. Даже если человек будет знать все требования пожарной безопасности, все равно, непосредственно повлиять на причину пожара он сможет лишь при наличии определенных условий и обстоятельств, таких как: удовлетворительные социально-экономические условия его проживания, наличие возможностей своевременного контроля и обслуживания систем жизнеобеспечения в месте его пребывания (электрооборудование, отопление, газоснабжение и другие).

Таким образом, получается, что основными факторами, влияющими на качество исполнения полномочий органами местного самоуправления в области пожарной безопасности являются:

- осуществление деятельности добровольной пожарной охраны – для этого органами местного самоуправления создаются соответствующие условия;
- наличие и удовлетворительные условия содержания источников наружного противопожарного водоснабжения;
- наличие первичных средств пожаротушения на территориях общего пользования
- работоспособность систем оповещения населения и подразделений (ГПС) о пожаре;
- осуществление деятельности муниципальной пожарной охраны для своевременного принятия мер по локализации пожара и спасению людей до прибытия подразделений ГПС;
- наличие финансово-экономических возможностей для включения мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений.

Критерии оценки указанных факторов могут иметь как непосредственно числительные, так и относительные значения, которые можно выразить в долях или процентах при более углубленном изучении данного вопроса. Основной проблемой неполноценного исполнения органами местного самоуправления полномочий в области пожарной безопасности, на сегодняшний день, остается отсутствие необходимых возможностей, связанных со своевременным и достаточным экономическим обеспечением бюджетов поселений. Зачастую, финансирование указанных мероприятий происходит по остаточному принципу, что нередко приводит к ситуациям, связанным с увеличением степени пожарного риска на соответствующей территории.

Приведенное в данном параграфе исследование эффективности деятельности органов местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности, позволило выделить несколько значимых факторов, которые, по моему мнению, в наибольшей степени влияют на возникновение и развитие пожаров. При этом, основными показателями эффективности работы местных органов по исполнению полномочий в области пожарной безопасности, необходимо считать количество пожаров и их последствий на закрепленной территории.

2.3 Современные проблемы правового регулирования реализации полномочий в области пожарной безопасности поселений

Современная потребность улучшения организации деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности является актуальным вопросом на протяжении нескольких последних десятилетий. Необходимость постоянного мониторинга, анализа и регулирования права в данной области связана с постоянно измеряющимися демографическими, социально-экономическими, климатическими и иными факторами, которые непосредственно влияют на безопасность жизнедеятельности населения практически на всей территории нашей страны.

Вопросы пожарной безопасности на местном уровне занимают одно из особых мест в работе органов самоуправления. Организация пожарной безопасности в городских и сельских поселениях напрямую зависит от того, насколько грамотно, четко и понятно на законодательном уровне закреплены полномочия органов местного самоуправления по решению соответствующих вопросов. Значение имеет и то, насколько действен во времени в

пространстве механизм реализации определенных законом полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления, как уже было сказано ранее, содержатся в статье 17 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. В предыдущих частях работы было обозначено, что полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах сельских и городских населенных пунктов в большей степени определены в статье 19 Федерального закона Российской Федерации "О пожарной безопасности". При этом, перечень первичных мер пожарной безопасности закреплен в статье 65 федерального закона от 22 июля 2008 года № 123 «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Говоря о современных проблемах правового регулирования реализации полномочий органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, нельзя не сказать о том, что основной, краеугольной «проблемой» является крайне неудовлетворительное финансово-экономическое положение большей части поселений.

На протяжении последних нескольких лет в нашей стране происходит укрупнение муниципальных образований за счет сокращения их количества, особенно на уровне поселений. Например, на 1 января 2015 года, согласно данным Федеральной службы государственной статистики, с учетом Крымского округа в стране насчитывалось более 23 тысяч муниципальных образований⁴⁵. Только за 2015 год количество

⁴⁵См.: Федеральная служба государственной статистики[Электронный ресурс]. - Режим доступа:<http://www.gks.ru>.

сельских поселений сократилось более чем на 200 единиц. На начало 2018 года, на территории нашей страны количество осуществляющих деятельность муниципальных образований снизилось до 22945 единиц. Из них, образования первого уровня - 1772 сельских и 1538 городских поселений. При этом, согласно данным Росстата, хотя число поселений с дефицитом бюджета с каждым годом уменьшается⁴⁶, однако сводный дефицит бюджетов городских и сельских поселений по итогам каждого года почему-то растет. По итогам 2017 года «лидером» по уровню дефицита бюджета муниципальных образований являлись Мордовия (9,6 млрд. рублей - 43.2%), Кабардино-Балкария (27,4%), Севастополь (20,9%). В абсолютном выражении, на удивление, самый высокий дефицит оказался у Санкт-Петербурга (43,4 млрд руб. - 8,8%), хотя этот дефицит не несет значимых рисков для городского бюджета в связи с низкой текущей его долговой нагрузкой.

Дефицитное состояние бюджета поселения, зачастую является основной проблемой неисполнения поселением полномочий в области пожарной безопасности. При достаточном наличии финансовых средств, руководители органов местного самоуправления, руководствуясь требованием законодательства, стараются в полной мере исполнять возложенные на них обязанности по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

Подтверждением данному факту может служить то, что весной 2018 года, в порядке исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской

⁴⁶См.: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2018 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru/view/591028468.ru>

Федерации А.Г. Хлопонина от 07.12.2017, в рамках подготовки объектов и территорий к летнему пожароопасному сезону 2018 года на территории Псковской области органами федерального государственного пожарного надзора проведены проверки противопожарного состояния 139 городских и сельских поселений расположенных на территории субъекта⁴⁷.

В ходе проверок руководителям органов местного самоуправления выдано более 130 предписаний для устранения выявленных нарушений. Фактически, в ходе более 90% мероприятий по контролю, были выявлены нарушения указанной категории. Большая их часть связана в первую очередь с неисполнением первичных мер пожарной безопасности из-за нехватки финансовых средств:

- муниципальная пожарная охрана на территории поселения не создана. Цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны органом местного самоуправления не определены, то есть принятие мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы невозможно;

- в населенных пунктах на территории поселения отсутствует звуковая сигнализация для оповещения людей при пожаре, то есть меры по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре не принимаются;

- условия для забора воды в целях пожаротушения на территории поселения не созданы. Населенные пункты

⁴⁷См.: Главное управление МЧС России по Псковской области [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://60.mchs.gov.ru/>.

поселения с численностью жителей более 50 человек не в полной мере оснащены источниками наружного противопожарного водоснабжения. Имеющиеся водоемы не в полной мере оборудованы площадками (пирсами) с твердым покрытием размером 12x12 метров для установки пожарной техники и забора воды. Не все имеющиеся пожарные водоемы оснащены соответствующими указателями в соответствии с требованием законодательства;

- условия для организации добровольной пожарной охраны на территории поселения не созданы, отсутствует (не представлен) правовой акт о создании условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах на территории поселения;

- территории общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем не оснащены;

Так же, в ходе указанных проверок были выявлены некоторые нарушения хотя и не требующих значительных финансовых вложений, но на момент проверки не исполненными по ряду объективных причин:

- невключение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений;

- отсутствие плана привлечения сил и средств для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории поселения;

- отсутствие муниципального правового акта об установлении гарантий правовой и социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и

добровольных пожарных.

Стоит отметить, что согласно статье 19 Федерального закона Российской Федерации "О пожарной безопасности" вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления.

Фактически законодателем для органов местного самоуправления предоставлен «карт-бланш» в решении не только организационно-правовых, но и финансовых, материально-технических вопросов обеспечения первичных мер пожарной безопасности на своей территории. Но, без должного финансового обеспечения, разрешение данных вопросов весьма затруднительно.

По мнению Гайдук С.Л. и Ирошников Д.В. «финансирование органами местного самоуправления мероприятий в области обеспечения пожарной безопасности, напрямую зависит от наличия денежных средств в местном бюджете и должно осуществляться не только за счет средств местного бюджета, но и в значительной степени за счет государственных - федеральных или региональных субсидий⁴⁸.

Рассматривая детально имеющиеся у местных органов полномочия в сфере пожарной безопасности, следует отметить особое значение вопроса, затрагивающего проблему создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны на территории поселения.

Согласно статьи 11 Федерального закона РФ "О пожарной

⁴⁸См.: Гайдук С.Л., Ирошников Д.В. Понятие пожарной безопасности и её место в системе национальной безопасности Российской Федерации / Гайдук С.Л., Ирошников Д.В. - СПб: Юридическая мысль. 2016. № 3 (95). - С. 13-17.

безопасности", муниципальная пожарная охрана создается органами местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Данное требование определено законодателем для того, что бы местными органами самостоятельно был обозначен порядок создания и организация деятельности данного вида пожарной охраны. Кроме того, ее создание позволит органам местного самоуправления фактически, а не номинально исполнять другие «противопожарные» полномочия, связанные, в первую очередь с тушением пожаров и спасением людей до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы.

Однако, при всей своей значимости, данная норма не содержит требования об обязательстве создания муниципальной пожарной охраны и в некоторых случаях трактуется как возможность ее добровольного применения.

Например, Псковским областным судом не единожды были рассмотрены дела, в ходе которых рассматривался вопрос об обязательном или добровольном применении нормы по созданию муниципальной пожарной охраны.

Так, решением Псковского областного суда по делу №12-24/2011 от 01.03.2011 года⁴⁹ признано законным привлечение к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, в том числе за непринятия мер по созданию муниципальной пожарной охраны, Администрации Лавровской волости Печорского района Псковской области.

Принимая такое решение, суд исходил из того, что

⁴⁹См.: Решение Псковского областного суда по делу от 01 марта 2013 г. № 12-24/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/c2juTSjKs7Jv/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

постоянно действующая муниципальная пожарная охрана как совокупность созданных в установленном порядке органов управления, подразделений и организаций, предназначенных для организации профилактики пожаров, их тушения на момент проверки в поселении отсутствовала. При этом, согласно текста судебного решения, обязательность ее создания определена статьей 11.1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности".

Тем самым, Псковским областным судом была подтверждена законность требования предъявляемого к местным органам по созданию муниципальной пожарной охраны.

Спустя некоторое время, тем же судом, по аналогичному делу, вынесено противоположное решение, в котором создание муниципальной пожарной охраны органом местного самоуправления признано не обязанностью, а правом.

Так, 18.06.2013 года судебная коллегия по гражданским делам Псковского областного суда рассмотрела в судебном заседании дело⁵⁰ по апелляционной жалобе государственного инспектора Печорского и Палкинского районов по пожарному надзору на решение Палкинского районного суда Псковской области от 12 апреля 2013 года, которым была удовлетворена жалоба Администрации сельского поселения «Качановская волость» Палкинского района Псковской области.

Решением суда первой инстанции признан незаконным пункт предписания государственного инспектора, которым органу местного самоуправления вменялось

⁵⁰См.: Решение Псковского областного суда по делу от 18 июня 2013 г. № 33-973/2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/cmхоZbnnFidX/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

создание муниципальной пожарной охраны на территории поселения.

Псковский областной суд решение суда первой инстанции неожиданно поддержал, указав на то, что по смыслу закона № 69-ФЗ создание муниципальной пожарной охраны не является обязательным для муниципальных образований. Такое решение, по мнению суда, принимается муниципальным образованием самостоятельно.

Таким образом, на сегодняшний день вопрос обязательности создания подразделений муниципальной пожарной охраны местными органами или их добровольным правом, остается открытым.

Проверки, проведенные надзорным органом на территории Псковской области, о которых говорилось ранее, завершены вручением предписаний руководителям местных органов с требованием обязательного создания муниципальной пожарной охраны. По состоянию на 01 декабря 2018 года эти предписания органами местного самоуправления в судебные органы не обжалованы. Результаты предъявления данных требований, можно будет наблюдать в ближайшие полтора – два года, когда будут проведены мероприятия по контролю за исполнением выданных предписаний, а соответствующими судами будут оценены действия органов местного самоуправления по выполнению или невыполнению предъявляемых требований.

Одновременно с отсутствием четкого определения необходимости создания муниципальной пожарной охраны, множество вопросов возникает и при практической реализации данной работы.

Во-первых, нормативными правовыми актами в настоящее время не установлены требования к данному виду пожарной охраны, законодательно не закреплена возможность применения ведомственных нормативных правовых актов Государственной противопожарной службы в деятельности подразделений, созданных органами местного самоуправления (в том числе по социально-экономическому и материально-техническому обеспечению).

Во-вторых, создание муниципальной пожарной охраны - это огромное финансовое бремя по обеспечению расходов, связанных с ее функционированием, в том числе по строительству непосредственно зданий пожарных депо, а также производственных, складских, вспомогательных и других зданий и сооружений, необходимых для выполнения стоящих перед пожарной охраной задач, их содержанию и ремонту, оснащению пожарной техникой и снаряжением.

В качестве примера, можно привести ситуацию с созданием муниципального подразделения пожарной охраны в город Краснодар. Понимая важность и ответственность выполнения мероприятий по обеспечению пожарной безопасности населения, органами местного самоуправления муниципального образования город Краснодар было принято решение о создании в структуре муниципального учреждения "Служба Спасения" - спасательно-пожарного отряда, укомплектованного необходимым пожарно-техническим вооружением.

В ходе создания муниципальной пожарной охраны муниципальное образование город Краснодар столкнулось с рядом проблем, одна из которых - это отсутствие зданий пожарных депо, к которым предъявляются специальные

требования. Была организована и проведена работа по выкупу земельных участков и зданий бывших в советское время пожарных депо у организаций и частных лиц, эксплуатирующих данные помещения не по назначению.

Между тем наличие помещений, пожарной техники, средств связи, оборудования на праве собственности или ином законном основании является обязательным требованием для получения лицензии на право ведения работ по тушению пожаров.

Самой главной неожиданностью для местных органов власти в сложившейся ситуации явилось то, что ответственность за обеспечение пожарной безопасности территории, надзорные органы пытались переложить с органов государственной власти на органы местного самоуправления. Подтверждением данного вывода является исковое заявление прокуратуры города Краснодара о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления муниципального образования город Краснодар.

В данном исковом заявлении, а также в ранее внесенных органами прокуратуры и государственного пожарного надзора представлениях в рамках полномочия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в вину органам местного самоуправления муниципального образования город Краснодар были поставлены и недостаточное количество пожарных депо, и неудовлетворительное техническое обеспечение подразделений Государственной противопожарной службы специальной техникой.

Решением суда прокуратуре было отказано в иске, но сам факт внесения прокуратурой иска и представлений говорит о

несовершенстве законодательства и, в определенной мере, правовой незащищенности органов местного самоуправления из-за названного несовершенства.

Для устранения обозначенной проблемы и четкого определения обязательности или добровольности создания муниципальной пожарной охраны, на законодательном уровне необходимо внести изменения в формулировку положения статьи 11.1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности". В зависимости от выбранного варианта, с учетом общего вектора развития пожарной охраны, возможно указанную статью изложить в следующей редакции: на территории муниципальных образований органами местного самоуправления муниципальная пожарная охрана создается в обязательном порядке или на добровольной основе. Определенная формулировка указанной нормы, в данном случае, позволит исключить ее двоякое толкование и избежать в дальнейшем недопонимание данного вопроса как со стороны надзорных органов, так и со стороны органов местного самоуправления.

Одним из проблемных правовых вопросов исполнения полномочий в области пожарной безопасности органами местного самоуправления, на сегодняшний день остается отсутствие норм, определяющих критерии, по которым органы местного самоуправления проводят работу по оповещению населения и подразделения Государственной противопожарной службы о пожаре.

С оповещением Государственной противопожарной службы о признаках возгораний в населенных пунктах проблем практически не возникает в связи со значительным ростом за

последнее десятилетие зон покрытия территорий операторами мобильной связи и процентом «телефонизации» населения.

При этом вопрос непосредственного оповещения населения о возникшем пожаре в населенном пункте или создании угрозы от его возникновения, например при распространении массовых природных пожаров, на сегодняшний день в нормативных документах в области пожарной безопасности не закреплен.

Непосредственно, обязанность по организации оповещения населения о пожаре в населенном пункте возложена на органы местного самоуправления требованием статьи 19 закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». При этом порядок организации этой работы, механизм ее практической реализации не определен.

Положением пункта 16 Правил противопожарного режима в РФ, определено, что на территории поселений и городских округов, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан обеспечивается наличие звуковой сигнализации для оповещения людей при пожаре. Однако, порядок обеспечения, критерии предъявляемые к данному виду оповещения, никакими нормативными документами не определен.

Необходимость наличия таких систем в населенных пунктах не вызывает сомнений. Зачастую, отсутствие или несвоевременное оповещение жителей населенного пункта о пожаре или другой чрезвычайной ситуации, может создать непосредственную угрозу жизни людей, а иногда привести и к массовым трагическим последствиям. В современной истории России такие негативные примеры есть.

В целях устранения данного правового недостатка, по моему мнению, стоит рассмотреть вопрос об оснащении населенных пунктов локальными системами оповещения.

В соответствии с ч. 3 ст. 9 Федерального закона от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне"⁵¹ организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности, создают и поддерживают в состоянии готовности локальные системы оповещения. Требования к таким системам определены постановлением Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 178 "О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов"⁵². В данном нормативно-правовом акте определенно и понятно обозначены требования к данному рода системам, порядок и эксплуатации и применения, в том числе при возникновении угрозы чрезвычайной ситуации.

Незначительно изменив, указанный выше нормативный документ, и распространив его действие на системы оповещения людей о пожаре в населенных пунктах, на сегодняшний день возможно уйти от имеющегося правового пробела в данном вопросе. Те экономические затраты, которые могут возникнуть с введением данной нормы, в

⁵¹ См.: О гражданской обороне: Федеральный закон от 12 февраля 1998г. N 28-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - N 7. - Ст. 799.

⁵² См.: О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. N 178 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - N 22. Ст. 2758.

конечном итоге окупятся повышением уровня безопасности людей проживающих на определенных территориях.

Одним из острых, злободневных вопросов в области полномочий органов местного самоуправления по пожарной безопасности, является вопрос обеспечения населенных пунктов водосточниками для целей наружного пожаротушения.

Требования к источникам наружного противопожарного водоснабжения в поселениях и городских округах обозначены в статье 68 Федерального закона от 22.07.2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Обязанности по созданию условий для забора воды на пожаротушение на территории поселений, изложены в статье 19 Федерального закона от 21.12.1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Так же положением статьи 68 Федерального закона от 22.07.2008 года № 123-ФЗ определены условия, при которых допускается не предусматривать наружное противопожарное водоснабжение населенных пунктов с числом жителей до 50 человек, и некоторых объектов расположенных вне населенных пунктов.

В данном случае, при организации исполнения указанного полномочия у органов местного самоуправления, как правило, может возникать две проблемы. Основной из них, присущей зачастую сельским поселениям, является нехватка финансовых средств выделяемых на данные цели, ввиду определенных географических особенностей территорий. Поселения городские при этом, сталкиваются с тем, что большинство источников наружного противопожарного водоснабжения, к которым относятся наружные водопроводные сети с пожарными гидрантами, водные объекты, используемые для

целей пожаротушения, противопожарные резервуары находятся в ведении иных организаций, юридических или физических лиц. Содержание таких источников за счет органов местного самоуправления будет являться прямым нарушением бюджетной дисциплины и может повлечь определенную ответственность.

Фактически, для устранения указанного несоответствия законодательства, необходимо более четко разграничить предмет вопроса содержания источников наружного противопожарного водоснабжения в нормативном состоянии, а так же вопрос ответственности за несоблюдение данной нормы.

Еще одним из неразрешенных пока проблемных вопросов, на сегодняшний день, является исполнение в полной мере требований статьи 76 Федерального закона от 22.07.2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», согласно которой дислокация подразделений пожарной охраны на территориях поселений и городских округов определяется исходя из условий, что время прибытия первого подразделения к месту вызова в городских поселениях и городских округах не должно превышать 10 минут, а в сельских поселениях – 20 минут.

Данный норматив определен законодателем для уменьшения времени реагирования спасательных подразделений и скорейшего прибытия к месту вызова для оказания помощи. При этом, в решении данного вопроса четкого разграничения полномочий и ответственности за неисполнение требования между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов пока не существует.

В целом, говоря о несовершенстве некоторых положений законодательства в области исполнения полномочий по пожарной безопасности, стоит отметить и наличие возможности перераспределения данных полномочий, для повышения эффективности данного направления деятельности.

Так, для более эффективного решения вопросов в области пожарной безопасности, некоторые полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений целесообразно было бы передать на уровень муниципальных районы, а именно:

- разработка и организацию исполнения муниципальных целевых программ по вопросам обеспечения пожарной безопасности;

- установление особого противопожарного режима на территории муниципального образования, а также дополнительных требований пожарной безопасности на время его действия;

- создание и содержание муниципальной пожарной охраны;

- разработка и утверждение плана привлечения сил и средств для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории муниципальных районов, контроль за его выполнением.

Передача названных полномочий в ведение муниципальных образований второго уровня позволит:

- сконцентрировать использование немногочисленных бюджетных ассигнований выделяемых на пожарную безопасность, на наиболее рискованных направлениях;

- сократить время оперативного реагирования при ухудшении обстановки с пожарами на соответствующей территории;

- снизить нагрузку на должностных лиц городских и сельских поселений, освободив их от исполнения несвойственных им задач.

Кроме того, в целях повышения эффективности работы по профилактике пожаров, стоит рассмотреть вопрос о дополнении указанного перечня противопожарных полномочий муниципальных образований районов и городских округов возможностью организации муниципального контроля в области пожарной безопасности.

Наряду с развивающейся системой общественного контроля, проводимой Правительством Российской Федерации в рамках реформы надзорной деятельности, муниципальный контроль в области пожарной безопасности, при определенной организации, смог бы повысить не только уровень противопожарного состояния поселений, но и в целом более эффективно проводить работу, направленную на профилактику пожаров и их последствий.

Подводя итог исследования данной главы, стоит отметить, что наличие нечетких формулировок некоторых нормативных актов в области пожарной безопасности, имеющиеся пробелы и или противоречий на законодательном уровне, ставят под вопрос ставится выполнение главной задачи всех уровней власти - обеспечение безопасности населения.

Не смотря ни на какие имеющиеся трудности, люди должны быть застрахованы и от финансовой зависимости муниципальных образований, не обладающих зачастую соответствующими ресурсами, достаточными для фактического исполнения имеющихся полномочий.

Безопасность жизнедеятельности населения не должна зависеть от нерадивых должностных лиц исполняющих свои

обязанности или контролирующих их исполнение, пытающихся отказаться от выполнения мероприятий в рамках нечетко сформулированных вопросов местного значения.

Заключение

В результате проведенного исследования особенностей административно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по исполнению полномочий в области пожарной безопасности, можно сделать ряд выводов, которые могут послужить совершенствованию

организационного и правового механизма управления деятельностью по обеспечению пожарной безопасности на муниципальном уровне.

Нормативная правовая база, регулирующая правоотношения в области обеспечения требований пожарной безопасности поселений, требует определенных изменений и совершенствования, с учетом имеющихся современных угроз безопасности.

Исследование исторических основ возникновения и совершенствования государственного управления сферой борьбы с пожарами, показали, что практически во все исторические, а затем и современные времена организация борьбы с огнем на местном уровне, как правило, осуществлялась самой местной властью.

История развития борьбы с пожарами в последнее столетие, разделена на три основных периода. В дореволюционной России полномочия в сфере пожарной безопасности в основном находились в ведении органов местного самоуправления. В советский период управление пожарной охраной осуществлялось государственными органами, при этом на местах вводилось активное использование различных форм участия населения в обеспечении пожарной безопасности. На современном этапе развития дела борьбы с огнем в действующем законодательстве закреплены полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности, которые непосредственно детализируются в специальном законодательстве.

На сегодняшний день вопросы нормативного обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов фактически

урегулированы не в полной мере. В рассматриваемом объеме полномочий органов государственной власти федерального, регионального уровней, органов местного самоуправления, полномочия по их разрешению прямо и конкретно не возложены ни на один из перечисленных уровней власти, что представляется не вполне обоснованным.

В ходе работы было обозначено, что пожарная безопасность населенных пунктов, на сегодняшний день, не выделена в отдельный блок правовых норм, в достаточной степени определяющих полномочия органов публичной власти различного уровня. Неопределенность некоторых формулировок, используемых законодателем, заставляет говорить о необходимости четкой регламентации рассматриваемого термина. Для устранения этого недостатка необходимо дать определение понятию «пожарная безопасность населенного пункта - состояние населенного пункта, характеризующее возможность предотвращения возникновения и развития пожара», закрепив его в первой статье федерального закона «О пожарной безопасности».

Современная потребность в совершенствовании правовых основ пожарной безопасности муниципальных образований, во многом определяют поиск путей совершенствования системы обеспечения пожарной безопасности населения. Существующая нормативная правовая база, регулирующая правоотношения в исследуемой области, требует существенных изменений и дополнений для более эффективного решения имеющихся вопросов.

В отличие от норм, регламентирующих полномочия государственных органов власти федерального или регионального значения, где каждое полномочие

законодательно подкреплено субвенциями из федерального бюджета, для муниципалитетов такие финансовые гарантии, как правило не обозначаются, а зачастую наоборот, являются расходным обязательством местного бюджета. Эта норма выглядит особенно неприглядно, так как большинство муниципальных образований на сегодняшний день являются дотационными, и соответственно, самостоятельно они не способны в полном объеме исполнять необходимые возложенные на них обязательства по противопожарной защите поселений.

Наряду с имеющимся несовершенством основы правовых норм по исполнению полномочий в области пожарной безопасности органами местного самоуправления, система государственного контроля за исполнением указанных полномочий, так же имеет ряд неразрешенных проблем.

В последние годы организация контроля деятельности органов местного самоуправления хотя и претерпела ряд положительных изменений (систематизированы порядок организации проверок и основания для их проведения), но все же имеет некоторые существенные недостатки:

- отсутствие возможности организации проверки по контролю за исполнением предписания выданного органу местного самоуправления для устранения нарушений;

- необходимость согласования в определенных условиях проведения внеплановой проверки органа местного самоуправления с прокуратурой субъекта РФ;

- неопределенность в подведомственности дел об административных правонарушениях в области пожарной безопасности совершенных органами местного самоуправления.

Для устранения названных недостатков необходимо внести ряд изменений в существующее законодательство в данной сфере.

В целях возможности контроля выданных ранее предписаний - пункт 2.6 статьи 77 закона № 131-ФЗ необходимо дополнить одним из оснований проведения внеплановой проверки органа местного самоуправления - истечение срока ранее выданного предписания.

Для более оперативного реагирования контролирующих органов на информацию об угрозе жизни и здоровью граждан, необходимо внести изменения в пункт 2.6 статьи 77 закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части согласования проведения внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления не с прокуратурой субъекта Российской Федерации, а с городскими (районными) прокурорами, по месту нахождения надзорных органов.

Для соблюдения законности, принципа равенства перед законом и неотвратимости наказания, необходимо внести изменения в статьи 23.1 и 23.34 КоАП РФ в части наделения полномочиями по рассмотрению административных дел возбужденных за нарушения требований пожарной безопасности в отношении органов местного самоуправления или должностных лиц органов местного самоуправления исключительно соответствующими судебными органами, выделив органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в категорию специальных субъектов административного права.

Предложенные изменения норм законодательства, позволят: более эффективно организовать существующую на

сегодня систему контроля пожарной безопасности на территории поселений; значительно упростят деятельность самих органов местного самоуправления; разрешат спорные вопросы о привлечении к административной ответственности органов местного самоуправления никаким иным способом, кроме как в судебном порядке.

В ходе исследования, было определено, что основными факторами, влияющими на качество исполнения полномочий органами местного самоуправления в области пожарной безопасности на современном этапе развития пожарного дела являются:

- осуществление деятельности добровольной пожарной охраны – для этого органами местного самоуправления создаются соответствующие условия;

- наличие достаточности и удовлетворительных условий содержания источников наружного противопожарного водоснабжения;

- наличие и состояние первичных средств пожаротушения на территориях общего пользования

- работоспособность систем оповещения населения и подразделений государственной противопожарной службы о пожаре;

- осуществление деятельности муниципальной пожарной охраны для своевременного принятия мер по локализации пожара и спасению людей до прибытия подразделений государственной противопожарной службы ;

- наличие финансово-экономических возможностей для включения мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений.

Основной проблемой неполноценного исполнения органами местного самоуправления полномочий в области пожарной безопасности, на сегодняшний день, остается отсутствие необходимых возможностей, связанных со своевременным и достаточным экономическим обеспечением бюджетов поселений. Зачастую, финансирование указанных мероприятий происходит по остаточному принципу, что нередко приводит к ситуациям, связанным с увеличением степени пожарного риска на соответствующей.

Одной из косвенных причин складывающейся неудовлетворительной ситуации с обеспечением пожарной безопасности муниципальных образований является неравномерное распределение полномочий по решению местных вопросов, в том числе первичных мер пожарной безопасности, между муниципальными образованиями первого и второго уровней.

Для более эффективного решения вопросов в области пожарной безопасности, некоторые полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений целесообразно было бы передать на уровень муниципальных районов (городских округов), а именно:

- разработка и организацию исполнения муниципальных целевых программ по вопросам обеспечения пожарной безопасности;

- установление особого противопожарного режима на территории муниципального образования, а также дополнительных требований пожарной безопасности на время его действия;

- создание и содержание муниципальной пожарной охраны;

- разработка и утверждение плана привлечения сил и средств для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории муниципальных районов, контроль за его выполнением.

Передача названных полномочий в ведение муниципальных образований второго уровня позволит:

- сконцентрировать использование немногочисленных бюджетных ассигнований выделяемых на пожарную безопасность, на наиболее рискованных направлениях;

- сократить время оперативного реагирования при ухудшении обстановки с пожарами на соответствующей территории;

- снизить нагрузку на должностных лиц городских и сельских поселений, освободив их от исполнения несвойственных им задач.

Кроме того, в целях повышения эффективности работы по профилактике пожаров, стоит рассмотреть вопрос о дополнении указанного перечня противопожарных полномочий муниципальных образований районов и городских округов возможностью организации муниципального контроля в области пожарной безопасности.

Наряду с проводимой Правительством Российской Федерации реформой надзорной деятельности, органы муниципального контроля в области пожарной безопасности, при определенной организации, смогли бы повысить не только уровень противопожарной защищенности поселений, но и в целом более эффективно проводить работу, направленную на профилактику пожаров и их последствий.

Подводя итог исследования, стоит отметить, что наличие нечетких формулировок некоторых нормативных актов в

области пожарной безопасности, имеющиеся пробелы или противоречия на законодательном уровне, ставят под угрозу выполнение главной задачи всех уровней власти - обеспечение безопасности населения. В любом случае, не смотря ни на какие имеющиеся трудности, люди постоянно должны быть застрахованы от зависимости муниципальных образований, не обладающих зачастую соответствующими ресурсами, достаточными для фактического исполнения имеющихся полномочий. Безопасность жизнедеятельности населения так же не должна зависеть от тех недостатков правовых норм, которые в итоге негативно могут повлиять на ее уровень.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 35. - Ст. 3649.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 35. - Ст. 3506.

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. - 2003. - № 202.

4. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 30. - Ст. 3579.

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 18. - Ст. 2003.

6. О противопожарном режиме: Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. №

390 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 19. - Ст. 2415.

7. О федеральном государственном пожарном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2012. - № 17. - Ст. 1964.

8. О федеральной противопожарной службе: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2005. - № 26. - Ст. 2649.

9. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) [электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=E17FC06#036543788726018644> (дата обращения: 18 декабря 2018 г.).

10. Приказ МЧС России от 16 марта 2007 г. № 140 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 18.

11. Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» // Российская газета. - 2009. - № 161.

12. Приказ МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644 «Об утверждении Административного регламента МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2017.

Периодические и специальные издания

13. Государственная власть и местное самоуправление. Журнал// Москва: ИГ «Юрист». - 2016. № 6.

14. Конституционное и муниципальное право. Журнал// Москва: ИГ «Юрист». - 2017. № 4.

15. Муниципальная академия. Журнал// Москва: ООО «Муниципальная академия». - 2015. № 2.

16. Пожары и пожарная безопасность. Статистические сборники // Москва: ВНИИПО. - 2017. № 11.

17. Пожаровзрывобезопасность /Fire and Explosion Safety. Журнал// Москва: ООО «Издательство «ПОЖНАУКА». – 2017. № 7.

18. Пожарное дело. Журнал// Москва: ФАУ «ИЦ ОКСИОН» – 2016. №8.

Учебная литература

19. Афанасьев, В. В. Методология и методы научного исследования: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / В.В. Афанасьев, О.В. Грибкова, Л.И. Уколова. — М.: Юрайт, 2017. — 154 с.

20. Бутырин, О.В. Технология оценивания эффективности функционирования системы обеспечения пожарной безопасности промышленных предприятий / О.В. Бутырин, А.В. Абаев. – Иркутск: ИрГУПС, 2010. – 132 с.

21. Брушлинский, Н.Н. Основы теории пожарных рисков и ее приложения / Н.Н. Брушлинский [и др.]. – М.: Академия ГПСМЧС России, 2012. — 192 с.

22. Волкова, В.Н. Теория систем и системный анализ: учебник для академического бакалавриата / В.Н. Волкова, А.А. Денисов. — М.: Юрайт, 2017. — 462 с.

23. Волкова, В.Н. Теория систем и системный анализ в управлении организациями: справочник / В.Н. Волкова, А.А. Емельянова. – М.: Финансы и статистика, 2016. – 43 с.

24. Дрещинский, В.А. Методология научных исследований: учебник для бакалавриата и магистратуры / В.А. Дрещинский. — М.: Юрайт, 2017. — 324 с.

25. Згадзай, О.Э. Информационные технологии в юридической деятельности: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» / О.Э. Згадзай [и др.]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. — 335 с.

26. Кирилов, Г.Н. Государственный пожарный надзор: учебник для вузов МЧС России / Под ред. Г.Н. Кириллова. – СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2016. – С. 10-11.

27. Михалкин, Н.В. Методология и методика научного исследования: учебное пособие для аспирантов/ Н.В. Михалкин. — М.: Российский государственный университет правосудия, 2017. — 272 с.

28. Новиков, В.К. Методология и методы научного исследования: курс лекций / В.К. Новиков. — М.: Московская государственная академия водного транспорта, 2015. – 210 с.

29. Тужиков, Е. Н. Электронный образовательный ресурс «Программа оценки эффективности деятельности органов

местного самоуправления по обеспечению первичных мер пожарной безопасности / Е.Н. Тужиков. – М: ФГНУ ИНИПИ РАО, ОФЭРНиО № 19985 от 05.03.2014, ФГНУ ЦИТиС № 50201450217 от 14.03.2014.

30. Шойгу, С. К. Катастрофы и государство / С.К. Шойгу, Ю.Л. Воробьев, В.А. Владимиров. – М.: Энергоатомиздат, 1997. – 159 с.

31. Широков, А.Н. Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.Н. Широков, С.Н. Юркова, ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления» [электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://www.municipal-sd.ru/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

Материалы юридической практики

32. Решение Балашихинского городского суда Московской области от 8 августа 2017 г. № 5-714/2017 по делу № 5-714/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/Rw2FIV5nhuZJ/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

33. Решение Зубцовского районного суда Тверской области от 28 июля 2017 г. № 12-22/2017 по делу № 12-22/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/NXEaFKbJPYrv/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

34. Решение Похвистневского районного суда Самарской области от 26 июня 2017 г. № 12-34/2017 по делу № 12-34/2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://http://sudact.ru/regular/doc/u4jWWwAA5OoH/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

35. Решение Псковского областного суда по делу от 01 марта 2013 г. № 12-24/2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/c2juTSjKs7Jv/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

36. Решение Псковского областного суда по делу от 18 июня 2013 г. № 33-973/2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/regular/doc/cmхоZbnnFidX/> (дата обращения: 20 декабря 2018 г.).

Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

37. Библиотека учебной и научной литературы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vusnet.ru/>.

38. Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.sci-lib.com/>.
39. ГАС РФ Правосудие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sudrf.ru/>.
40. Главное управление МЧС России по Псковской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://60.mchs.gov.ru/>.
41. Информационно-справочная система КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>.
42. Информационно-справочная система Кодекс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kodeks.ru/>.
43. Информационно-справочная система Гарант [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/>.
44. Росправосудие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rospravosudie.com/>.
45. Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sudact.ru/>.
46. Судебные решения РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://судебныерешения.рф/>.
47. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm/>.
48. Толковый словарь Ушакова Д.Н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/>.
49. Электронная библиотечная система «IPRbooks» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/>.
50. Электронная библиотечная система «IQLib» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iqlib.ru/>.
51. Энциклопедический словарь. 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dic.academic.ru/>.
52. Этимологический онлайн-словарь русского языка Макса Фасмера [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://vasmer.lexicography.online/>.

Научная литература, статьи

53. Агеев, С.Е. История пожарной охраны и современная пожарная охрана: сборник материалов международной научно-практической конференции / С.Е. Агеев – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. – 191 с.
54. Акатьев, В.А. Проблемные задачи в управление стратегическими рисками / В.А. Акатьев // Ученые записки

Российского государственного социального университета. – 2010. – № 7. – С.115-118.

55. Акимов, В. А. Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах / В.А. Акимов, В.В. Лесных, Н.Н. Радаев. – М.: Деловой экспресс, 2014. – 352 с.

56. Бабичев, И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. – М.: Норма, 2013. – С. 151-152.

57. Бабун, Р.В. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления / Р.В. Бабун // Глава местной администрации. – 2011. – № 11. – С.20-33.

58. Брушлинский, Н.Н. Управление пожарной безопасностью субъектов Российской Федерации на основе анализа пожарных рисков / Н.Н. Брушлинский [и др.] – М.: ВИНТИ. – 2010. – № 3. – С. 104-114.

59. Брушлинский, Н.Н. Анализ обстановки с пожарами в городах и сельской местности субъектов Российской Федерации / Н.Н. Брушлинский [и др.] // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение и ликвидация. – 2009. – № 1. – С. 92-99.

60. Бутырин, О.В. Технология оценивания эффективности функционирования системы обеспечения пожарной безопасности промышленных предприятий / О.В. Бутырин, А.В. Абаев. – Иркутск: ИрГУПС, 2010. – С.53.

61. Волкова, Ю.А. История развития законодательства, регламентирующего функции по расследованию пожаров специализированными органами в России / Ю.А. Волкова, А.А. Грешных, А.А. Талашова // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – СПб.: Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России, 2013. – № 3 (20). – С. 62-68.

62. Глотов, Т.И. Модели и механизмы управления риском потенциально опасных объектов противопожарной службой региона: дис. канд. тех. наук: 05.13.10 / Т.И. Глотов. – Воронеж, 2008. – 21 с.

63. Грешных, А.А. Борьба с пожарами в Московской Руси и начало формирования противопожарной службы / А.А. Грешных [электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://nachkar.ru/histori/page1.htm/>.

64. Груманс, В. М. Экономические механизмы управления пожарной безопасностью / В.М. Груманс, Д.Г. Округин // Известия Байкальского государственного университета. – 2010. – № 1(69). – С. 100-104.

65. Гражданкин, А. И. Имитационная модернизация: от безопасности к рискам / А.И. Гражданкин, А. С. Печеркин // Безопасность труда в промышленности. – 2010. – № 2. – с. 38-42
66. Евдокимов, А.С. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов / А.С. Евдокимов // Правовая культура. – 2016. – № 2 (25). – С. 138-144.
67. Заиграева, О.В. Права местной власти на борьбу с огнем / О.В. Заиграева // Глава местной администрации. – 2012. – № 12. – С. 56-60.
68. Клепко, Е.А. Обеспечение пожарной безопасности городов и регионов на основе оценки и управления пожарными рисками: дис. канд. тех. наук: 05.13.10. / Е.А. Клепко. – М., 2007. – 179 с.
69. Корсакова, С. В. Правовая политика в сфере земского самоуправления во второй половине XIX в. / С.В. Корсакова // История государства и права. – 2010. – № 12. – С. 25-29.
70. Краковский, Ю.М. Ранжирование территорий с низким уровнем пожарной безопасности / Ю.М. Краковский, А.А. Могильников // Пожарная безопасность. – 2011. – № 1. – С. 131-137.
71. Макаркин, С. В. Роль органов местного самоуправления в обеспечении пожарной безопасности муниципальных образований / С.В. Макаркин. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2013. – 143 с.
72. Макарова, Е.Г. Пожарная безопасность как составляющая национальной безопасности / Е.Г. Макарова // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 4. – С. 67-78.
73. Макарова, Е.Г. Административно-техническое регулирование обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации / Е.Г. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ. – 2014. – № 1. – С. 91-93.
74. Миронова, Н. Мониторинг хода муниципальной реформы / Н. Миронова, И. Стародубровская // Вопросы местного самоуправления. – 2011. – № 5. – С. 8-13.
75. Назаров, Р.В. Три периода развития правового сопровождения пожарной безопасности Российского государства: от Петра I до наших дней / Р.В. Назаров // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2013. – № 1 (18). – С. 46-53.

76. Невинский, В.В. Местное самоуправление в России: штрихи к истории развития. Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева / В.В. Невинский // - М.: Проспект, 2015. - С. 87-102.

77. Попков, С. Ю. Методика оценки пожарных рисков в городах и сельской местности России / С.Ю. Попков // Технологии техносферной безопасности. - 2011. - № 5 (39).

78. Разворотнева, С.В. Местное самоуправление как ресурс развития страны / С.В. Разворотнева // Вопросы местного самоуправления. - 2011. - № 5. - С. 23-25.

79. Раскина, Т.В. Обеспечение законности в сфере пожарной безопасности лесов / Т.В. Раскина, Г.Н. Шарова // Законность. - 2011 - № 8. - С. 41-44.

80. Рычихина, Э.Н. Роль мониторинга в формировании перспективного плана социально-экономического развития муниципального образования / Э.Н. Рычихина // Региональная экономика и управление. - 2008. - № 1(13).

81. Семиков, В. Л. Об эвристических методах решения проблем безопасности / В.Л. Семиков // Технологии техносферной безопасности. - 2012. - № 3 (43).

82. Сухоруков, М. «Серые герои» Российской империи. Часть 2 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: topwar.ru/145472-serye-geroi-rossijskoj-imperii-chast-2.html.

83. Тужиков, Е.Н. Выбор факторов, влияющих на качество обеспечения первичных мер пожарной безопасности / Е.Н. Тужиков, А.Н. Тырсин // Пожаровзрывобезопасность. - 2014. - № 2 (23). - С. 5-9.

84. Тужиков, Е.Н. К вопросу оценивания общего ущерба от пожаров / Е.Н. Тужиков, А.Н. Тырсин // Проблемы управления рисками в техносфере. - 2013. - № 4(28). - С. 95-104.

85. Тырсин, А.Н. Построение математической модели для прогнозирования ущерба от пожаров для муниципальных образований / А.Н. Тырсин, Е.Н. Тужиков // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. ИрГУПС. - 2013. - № 4(40). - С. 97-103.

86. Удальцова, Н.В. Нормативно-правовые основы взаимодействия пожарной охраны и милиции в борьбе с пожарами в Советской России / Н.В. Удальцова // История государства и права. - 2017. - № 8. - С. 55-58.

87. Упоров, И.В. Обеспечение пожарной безопасности на территории муниципального образования органами местного самоуправления. Организационно-правовые проблемы / И.В.

Упоров // Теория и практика общественного развития. – 2017. – №4. – С. 26-29.

88. Фомин, А.А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь / А.А.Фомин // Журнал Российского права. – 2005. – № 10. – С. 101-108.

89. Фомин, А.В. Экспертный метод оценки деятельности органов местного самоуправления по реализации первичных мер пожарной безопасности / А.В. Фомин, Е.Н. Тужиков // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. – 2012. – № 2. – С. 27-34.

90. Христинич, И.В. Муниципальное правотворчество в сфере пожарной безопасности (на примере Краснодарского края) / И.В. Христинич // Очерки новейшей камералистики. – 2011. – № 1. – С. 12-17.

91. Цветков, И.В. Моделирование социально-экономических процессов на основе мультифрактальной динамики: дис. ... док. тех. наук : 05.13.10 / И.В. Цветков. – Тверь, 2011. – 33 с.

92. Шершнева, Е.Ю. Надзор в сфере охраны лесов от пожаров / Е.Ю. Шершнева // Законность. – 2013. – № 8 (946). – С. 13-16.

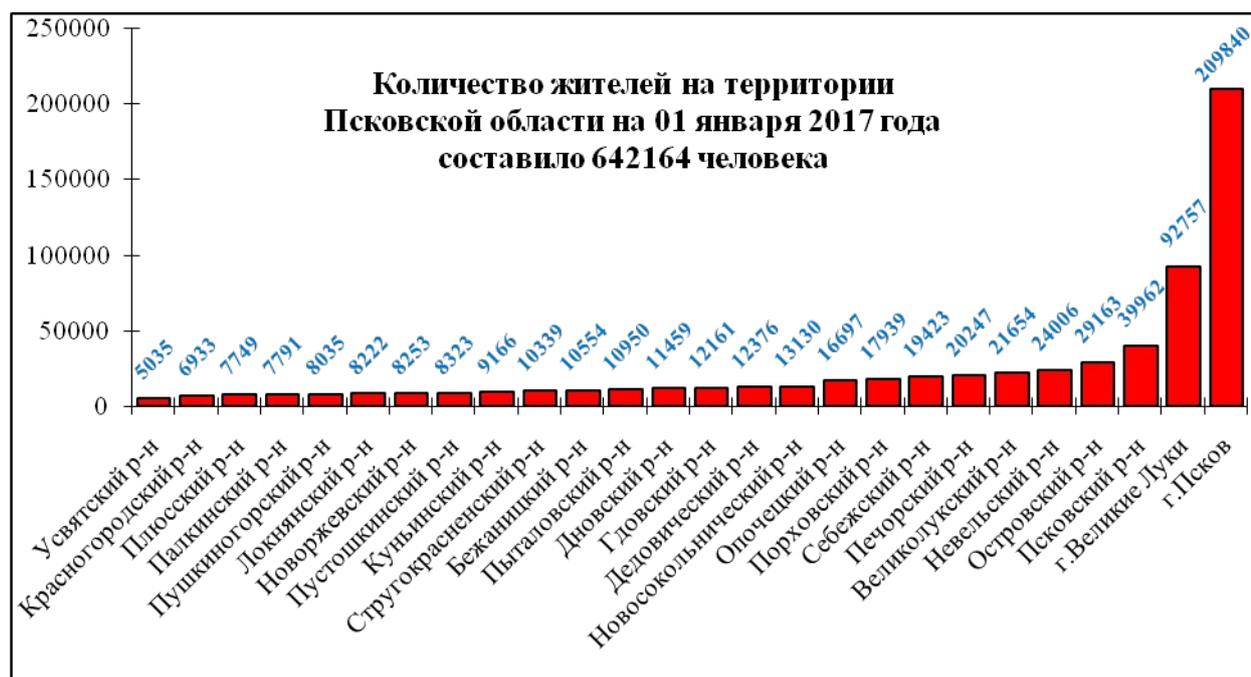
93. Шургина, Е.С. Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» / Е.С. Шургина // Городское управление. – 2013. – № 1. – С. 30-43.

Приложения

Приложение 1

Численность населения Псковской области

на 1 января 2017 года⁵³



	Все населени е (человек)	в том числе:	
		городско е	сельско е
Псковская область	642164	454163	188001
г. Псков	209840	209840	-
г. Великие Луки	92757	92757	-
Муниципальный район Бежаницкий	10554	4385	6169
Муниципальный район Великолукский	21654	-	21654
Муниципальный район Гдовский	12161	3542	8619
Муниципальный район Дедовичский	12376	7685	4691
Муниципальный район Дновский	11459	7855	3604
Муниципальный район Красногородский	6933	3690	3243
Муниципальный район Куньинский	9166	2785	6381
Муниципальный район Локнянский	8222	3470	4752
Муниципальный район Невельский	24006	15133	8873
Муниципальный район Новоржевский	8253	3296	4957

⁵³ См.: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Псковской области Федеральной службы государственной статистики - <http://pskovstat.gks.ru>

Муниципальный район			
Новосокольнический	13130	7378	5752
Муниципальный район Опочецкий	16697	10307	6390
Муниципальный район Островский	29163	20568	8595
Муниципальный район Палкинский	7791	2674	5117
Муниципальный район Печорский	20247	10034	10213
Муниципальный район Плюсский	7749	3810	3939
Муниципальный район Порховский	17939	8926	9013
Муниципальный район Псковский	39962	-	39962
Муниципальный район			
Пустошкинский	8323	4083	4240
Муниципальный район			
Пушкиногорский	8035	4621	3414
Муниципальный район			
Пыталовский	10950	5335	5615
Муниципальный район Себежский	19423	12813	6610
Муниципальный район Струго-			
Красненский	10339	6502	3837
Муниципальный район Усвятский	5035	2674	2361

Приложение 2

Количество пожаров и пострадавших на них людей территории Псковской области за 2017 год⁵⁴

⁵⁴См.: Главное управление МЧС России по Псковской области - <http://60.mchs.gov.ru>

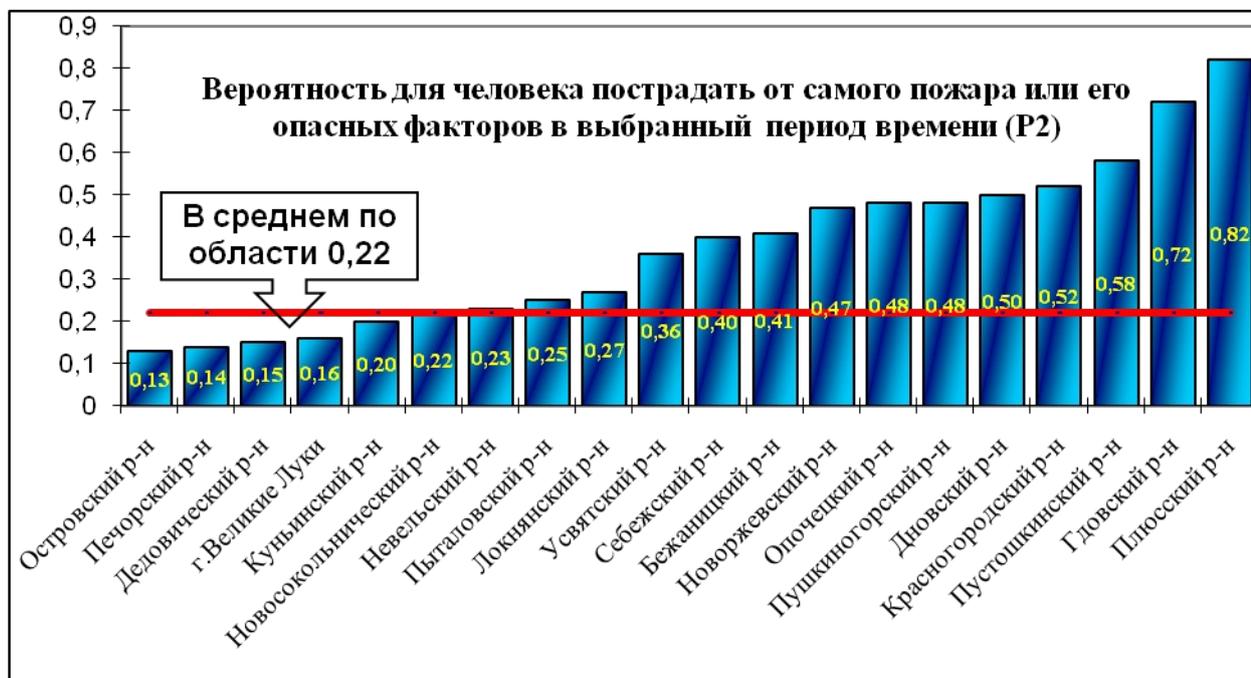


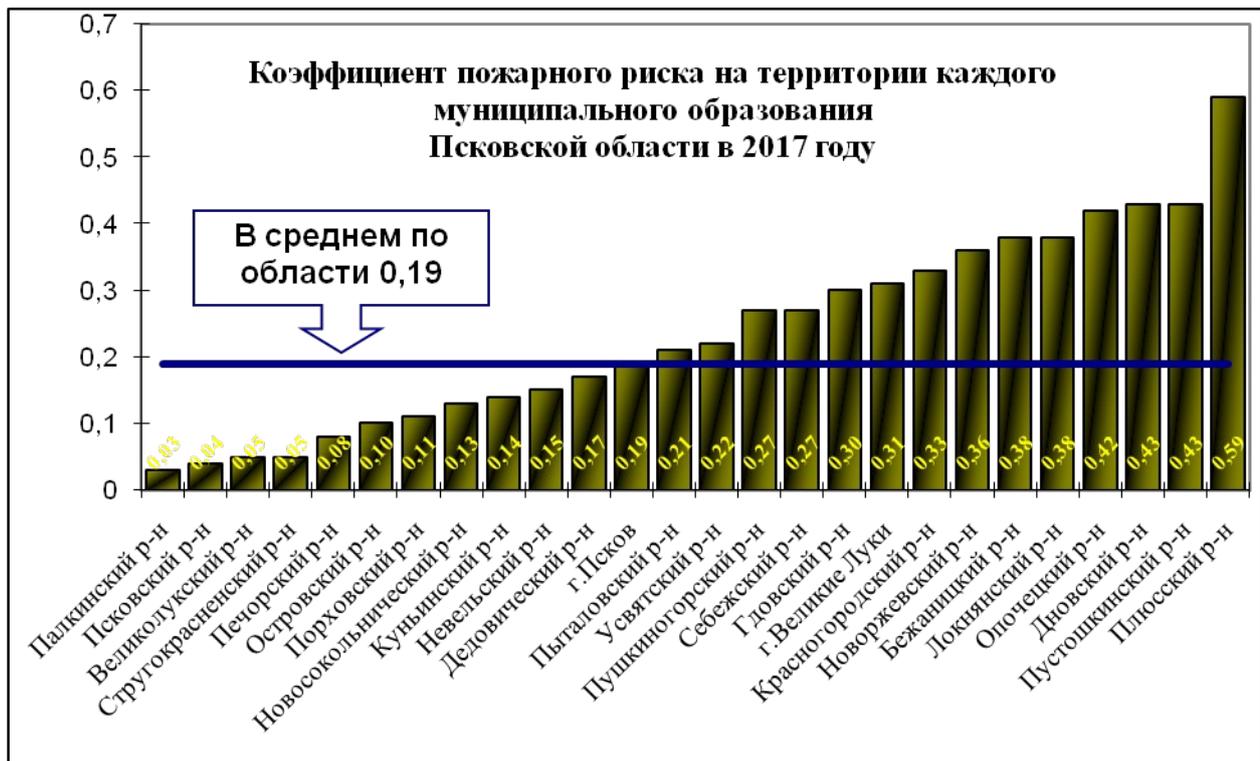
	Пожары	Пострадавшие		
		Гибель	Травмы	Общее количество
Псковская область	745	75	69	144
Город Псков	123	6	17	23
Город Великие Луки	61	1	18	19
Муниципальный район Бежаницкий	13	5	0	5
Муниципальный район Великолуцкий	40	2	0	2
Муниципальный район Гдовский	33	5	5	10
Муниципальный район Дедовичский	12	2	0	2
Муниципальный район Дновский	14	5	1	6
Муниципальный район Красногородский	12	2	2	4
Муниципальный район Куньинский	14	2	0	2
Муниципальный район Локнянский	8	1	2	3
Муниципальный район	40	6	0	6

Невельский				
Муниципальный район Новоржевский	11	3	1	4
Муниципальный район Новосокольнический	23	2	1	3
Муниципальный район Опочецкий	19	5	3	8
Муниципальный район Островский	39	2	2	4
Муниципальный район Палкинский	29	1	0	1
Муниципальный район Печорский	36	0	3	3
Муниципальный район Плюсский	17	5	5	10
Муниципальный район Порховский	19	1	1	2
Муниципальный район Псковский	81	3	0	3
Муниципальный район Пустошкинский	14	3	3	6
Муниципальный район Пушкиногорский	15	4	0	4
Муниципальный район Пыталовский	14	2	1	3
Муниципальный район Себежский	30	4	4	8
Муниципальный район Струго-Красненский	19	1	0	1
Муниципальный район Усвятский	9	2	0	2

Приложение 3

Оценка значения коэффициента пожарного риска на территории муниципальных образований Псковской области за 2017 год





	R_1 - вероятность для человека столкнуться с пожаром (его опасными факторами) непосредствен но $\left[\frac{\text{пожар}}{10^3 \text{ человек}} \right]$	R_2 - вероятность для человека пострадать от самого пожара или его опасных факторов в определенный период времени $\left[\frac{\text{пострадавший}}{10^3 \text{ пожаров}} \right]$	K - коэффицие нт пожарного риска
Псковская область	1,16	0,22	0,19
Палкинский р-н	0,14	0,005	0,03
Псковский р-н	0,87	0,03	0,04
Великолукский р-н	3,79	0,19	0,05
Стругокрасненский р-н	0,88	0,05	0,05
Печорский р-н	2,96	0,25	0,08

Островский р-н	3,15	0,32	0,10
Порховский р-н	1,66	0,17	0,11
Новосокольнический р-н	3,32	0,43	0,13
Куньинский р-н	1,53	0,22	0,14
Невельский р-н	4,86	0,73	0,15
Дедовический р-н	0,50	0,08	0,17
г.Псков	14,90	2,79	0,19
Пыталовский р-н	1,07	0,23	0,21
Усвятский р-н	0,54	0,12	0,22
Пушкиногорский р-н	0,51	0,14	0,27
Себежский р-н	3,85	1,03	0,27
Гдовский р-н	1,63	0,49	0,30
г.Великие Луки	7,87	2,45	0,31
Красногородский р-н	0,67	0,22	0,33
Новоржевский р-н	0,28	0,10	0,36
Локнянский р-н	0,96	0,36	0,38
Бежаницкий р-н	1,62	0,62	0,38
Опочецкий р-н	1,74	0,73	0,42
Дновский р-н	0,72	0,31	0,43
Пустошкинский р-н	1,35	0,58	0,43
Плюсский р-н	3,38	1,99	0,59

Численность жителей Печорского района⁵⁵ и количество пожаров и пострадавших на них людей на территории муниципалитета за 1980-2017 годы⁵⁶



Год	Количество жителей (человек)	Количество пожаров	Количество пострадавших (человек)
1980	28849	37	2
1981	-	35	2
1982	-	34	3
1983	-	33	2
1984	-	32	2
1985	-	39	7
1986	-	46	4
1987	-	47	5
1988	-	42	2
1989	27338	49	3
1990	-	37	2
1991	-	52	3
1992	-	61	3

⁵⁵ См.: Данные о численности населения приведены по переписям населения: 1979 , 1989, 2002, 2010, 2011-2014, 2017 годов <http://pskovstat.gks.ru>

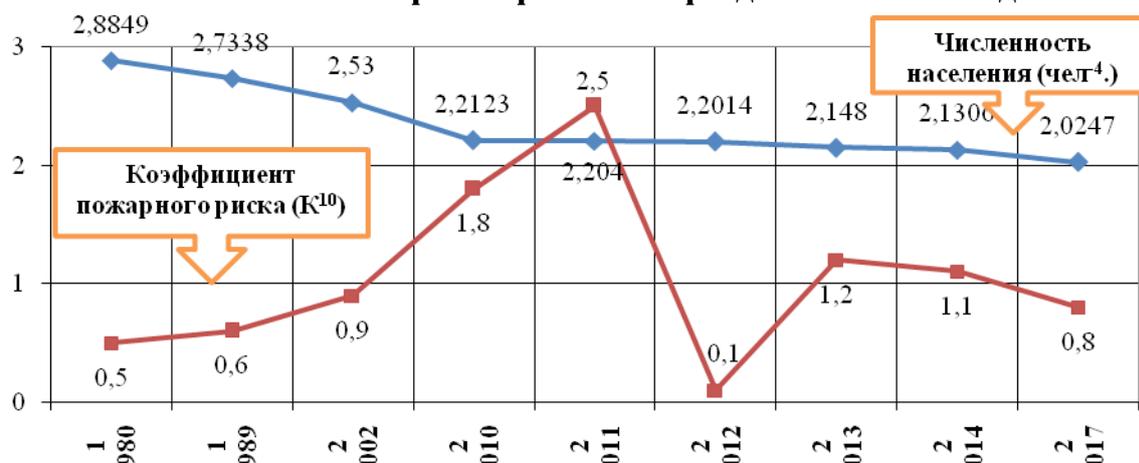
⁵⁶ См.: Главное управление МЧС России по Псковской области - <http://60.mchs.gov.ru>

1993	-	68	6
1994	-	82	14
1995	-	52	7
1996	-	71	11
1997	-	51	4
1998	-	48	8
1999	-	52	11
2000	-	66	11
2001	-	73	7
2002	25300	69	6
2003	-	65	17
2004	-	63	9
2005	-	64	14
2006	-	55	11
2007	-	53	6
2008	-	49	6
2009	-	45	4
2010	22123	44	8
2011	22040	36	9
2012	22014	49	5
2013	21480	41	5
2014	21306	46	5
2015	-	57	12
2016	-	46	3
2017	20247	36	3

Приложение 5

Оценка значения коэффициента пожарного риска на территории Печорского района за 1980-2017 годы

Зависимость коэффициента пожарного риска от количества населения Печорского района в период с 1980 по 2017 годы.



Год	Население Псковской области (чел.)	P_1 - вероятность для человека столкнуться с пожаром (его опасными факторами) непосредственно $\left[\frac{\text{пожар}}{10^3 \text{челюдь}} \right]$	P_2 - вероятность для человека пострадать от самого пожара или его опасных факторов в определенный период времени $\left[\frac{\text{пострадавший}}{10^3 \text{пожар}} \right]$	К - коэффициент пожарного риска
1980	28849	1,28	0,07	0,05
1989	27338	1,79	0,11	0,06
2002	25300	2,73	0,24	0,09
2010	22123	1,99	0,36	0,18
2011	22040	1,63	0,41	0,25
2012	22014	2,23	0,23	0,10
2013	21480	1,91	0,23	0,12
2014	21306	2,16	0,23	0,11
2017	20247	1,78	0,15	0,08