

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

В. В. Антонченко\*

## Проблемы профилактической работы в сфере обеспечения пожарной безопасности

***Аннотация.** В статье проведен анализ деятельности надзорно-контрольных органов при осуществлении контрольных и надзорных мероприятий в сфере пожарной безопасности. Автор считает, что сегодня общество живет в условиях имитации деятельности в этой важнейшей сфере, не имеющей отношения к реальному обеспечению пожарной безопасности. Одним из обстоятельств, позволяющих сделать такой вывод, является передача надзорных функций и контрольных полномочий за состоянием пожарной безопасности негосударственным структурам.*

*На основании анализа работы механизмов контроля и надзора за пожарной безопасностью, — как органов Государственного пожарного надзора МЧС России, так и компаний, предоставляющих услуги по проведению пожарного аудита, — делается вывод о недопустимости устранения государства от принципиальной, активной и целенаправленной работы по предупреждению пожаров и сужения полномочий государственных органов в данной крайне важной и одновременно очень проблемной сфере. Автор полагает, что пренебрежение необходимостью поддерживать высокий уровень пожарной безопасности, в том числе и правовыми средствами, существенно ослабляет состояние защищенности личности и общества от пожаров.*

***Ключевые слова:** пожар, пожарная безопасность, профилактика пожаров, пожарный надзор, противопожарные мероприятия.*

**DOI: 10.17803/1994-1471.2019.98.1.073-079**

**О**бщественная безопасность — это совокупность общественных отношений, обеспечивающих безопасные условия жизни каждого члена общества, общественный порядок, безопасность личных, общественных и государственных интересов при производстве

различного рода работ и в процессе обращения с общепасными предметами<sup>1</sup>.

Неудовлетворение потребности человека в безопасности приводит общество в нестабильное состояние, растет социальная напряженность, ухудшается общая криминальная

<sup>1</sup> Заливин А. Н., Слепцов И. В. Пожары и нарушения правил пожарной безопасности: уголовно-правовой и криминологический аспекты : учеб. пособие. М. : МСС МВД РФ, 1999. С. 23.

© Антонченко В. В., 2019

\* Антонченко Вадим Викторович, кандидат юридических наук, заместитель начальника Дальневосточной пожарно-спасательной академии МЧС России по учебно-научной работе antovadim@yandex.ru  
690091, Россия, г. Владивосток, ул. Суханова, д. 3

обстановка и т.д. В этих условиях проблема повышения эффективности средств обеспечения безопасности актуализируется<sup>2</sup>.

Пожарная безопасность как составная часть, элемент общественной безопасности содержит в своей основе меры пожарной профилактики — комплекс мероприятий, направленных на предупреждение пожара или уменьшение его последствий.

Пожары наносят громадный материальный ущерб и нередко влекут за собой гибель людей. Поэтому защита от пожаров является важнейшей общегосударственной задачей.

Совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера образуют систему обеспечения пожарной безопасности. Пожарная профилактика имеет своей целью реализацию наиболее эффективных, экономически и технически обоснованных способов и средств предупреждения пожаров и их ликвидации с минимальным ущербом.

Основными элементами системы обеспечения пожарной профилактики и защиты являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия и граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Сегодня правила пожарной безопасности устанавливаются прежде всего Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>3</sup>, а также иными законами и подзаконными нормативными актами, обеспечивающими защиту людей и материальных ценностей от пожаров.

Так, например, требования пожарной безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации поселений и городских округов, зданий и сооружений, требования пожарной безопасности к производственным объектам,

пожарной технике и некоторые другие правила установлены Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»<sup>4</sup>, правила противопожарного режима установлены постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме»<sup>5</sup>, своды правил в системе противопожарной защиты утверждаются и вводятся в действие приказами МЧС России.

Ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут: собственники имущества; лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностные лица в пределах их компетенции. Перечисленные выше лица и иные граждане за нарушение правил пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности могут быть привлечены к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Под правилами пожарной безопасности подразумевается комплекс положений, устанавливающих порядок соблюдения требований, норм и стандартов, направленных на предотвращение пожаров, обеспечение безопасности людей на случай возникновения пожаров, обеспечение объектов народного хозяйства и населенных пунктов средствами противопожарной защиты и пожарной техники и т.д.<sup>6</sup>

Пожарно-профилактическую работу можно рассматривать на двух ее уровнях: организации (осуществления) мер по защите от пожаров и контроля (надзора) за выполнением этих мер.

Первый (и основной) уровень — это организация (самоорганизация), осуществляемая на предприятиях, в учреждениях, а также по месту жительства людей. Должное функционирование

<sup>2</sup> Сидоренко Э. Л., Телятников А. А. Обеспечение безопасности личности в российском уголовном праве : монография. М. : РПА Минюста России, 2010. С. 8.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

<sup>6</sup> Антонченко В. В. Пожарная безопасность как объект уголовно-правовой охраны // Библиотека уголовного права и криминологии. 2015. № 3 (11). С. 18—24.

противопожарного механизма на этом уровне было обеспечено в условиях отраслевой системы управления народным хозяйством, примером которой была советская экономика<sup>7</sup>. В учреждениях и организациях директивными указаниями руководящих министерств и ведомств формировались (и «насаждались») правила пожарной безопасности, создавались финансовые, материально-технические и организационные условия для их выполнения. Выполнение этих правил жестко контролировалось в командно-административном порядке, а их нарушение немедленно каралось. Если организация противопожарных мероприятий и контроль за ними были недостаточно эффективными, то это происходило вследствие недобросовестности конкретных исполнителей, а не порочности системы.

Второй уровень пожарно-профилактической работы — это территориальный контроль органами Государственного пожарного надзора МЧС России (ГПН) за результатами работы на первом уровне. Должностные лица органов управления и подразделений ГПС при осуществлении пожарного надзора обладают правами, которые определены действующим законодательством и нормативными правовыми актами. При осуществлении надзорных мероприятий должностные лица ГПС в целях обеспечения безопасности людей вправе частично или полностью приостанавливать эксплуатацию зданий, сооружений, помещений, находящихся в пожароопасном состоянии.

В прошлом году государственный пожарный надзор отпраздновал свой 90-летний юбилей. 18 июля 1927 г. Правительством РСФСР было утверждено Положение о государственном пожарном надзоре, в котором впервые законодательно были закреплены основополагающие функции ГПН.

Сегодня ГПН МЧС России — это дорогостоящая, но не всегда эффективная система предупреждения и профилактики пожаров, реализации эффективных мер по защите населения

и материальных ценностей от огня. ГПН призван поддерживать высокий уровень пожарной безопасности в стране путем проведения обследований и проверок противопожарного состояния населенных пунктов, предприятий и организаций.

В основном работа на этом уровне сводится к проведению плановых и внеплановых проверок. Предметом проверки является соблюдение требований пожарной безопасности на объекте защиты, используемом (эксплуатируемом) организацией в процессе осуществления своей деятельности, на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения.

Общие правила деятельности надзорно-контрольных органов при проведении контрольных и надзорных мероприятий установлены Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>8</sup>.

С разрушением системы отраслевого управления народным хозяйством, возникновением предприятий разных форм собственности, не подчиняющихся каким-либо вышестоящим (государственным) органам управления, первый уровень пожарно-профилактической работы перестал существовать. Предприятия и учреждения стали организовывать пожарно-профилактическую работу в соответствии со своими представлениями о ее необходимости и своими возможностями: финансовыми, организационными и т.д. В подавляющем большинстве случаев это привело к полному прекращению этой работы. Указанное характерно прежде всего для предприятий малого и среднего бизнеса.

Органы ГПН продолжали проверять соблюдение требований пожарной безопасности, однако эти проверки стали более формальными. При отсутствии у предпринимателей заинтере-

<sup>7</sup> Жуков В. В. Опять «двойка» (о проблемах пожарной безопасности) // Право и безопасность. 2010. № 4 (37). С. 113—117.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

сованности и, соответственно, при отсутствии реальной и эффективной пожарно-профилактической работы на предприятии в указанной сфере сложился некий консенсус: государственный пожарный инспектор (посторонний на предприятии человек) проверяет соответствие объекта требованиям законодательства в сфере пожарной безопасности; предприниматель, в свою очередь, по возможности скрывает недостатки. Как правило, все заканчивается актом с перечнем недостатков, которые должны быть устранены, и штрафом, величина которого напрямую зависит от того, как предприниматель справился со своей «задачей», т.е. как он скрыл недостатки либо «договорился» с инспектором.

Иными словами, сейчас предприниматели борются не с пожарами и их причинами, а с пожарными инспекторами и их предписаниями.

С другой стороны, даже выполнив все предписания государственного инспектора, предприниматель получает ложное чувство защищенности, утрачивая при этом мотив к дополнительным мерам (и затратам) по совершенствованию пожарной безопасности на предприятии. Результатом сложившейся ситуации является, по мнению автора, существенное ухудшение противопожарной защиты государства и общества в целом.

Есть и еще одна проблема, связанная с тем, что государство, борясь с коррупцией, и в частности со взятками пожарным инспекторам, а также следуя некой общей идее «либерализации» законодательства, последовательно ограничивает органы и должностных лиц ГПН в правах и возможностях осуществлять надзор.

Действующий в соответствии с Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности механизм контроля и надзора за пожарной безопасностью содержит в качестве одного из своих элементов институт независимой оценки пожарного риска (аудит пожарной безопасности). Данную оценку могут осуществлять организации, аккредитованные при МЧС. При этом расчеты по оценке пожарного риска могут выполняться любыми физическими и юридическими лицами без аккредитации МЧС.

При выявлении путем независимой оценки пожарного риска соответствия объекта защиты

требованиям пожарной безопасности, установленным федеральными законами о технических регламентах и нормативными документами по пожарной безопасности, собственник получает заключение о независимой оценке пожарного риска на срок не более 3 лет.

Сегодня в городах России зарегистрированы сотни компаний, предоставляющих услуги по проведению пожарного аудита, который заменяет традиционный государственный пожарный надзор.

Автором был проведен эксперимент, в ходе которого он, представившись по телефону предпринимателем, обратился в несколько компаний, предоставляющих услуги по проведению пожарного аудита в одном из крупных краевых центров. Во всех случаях представитель компании заверил, что за умеренную плату «фирма» готова найти способ решения любого вопроса, связанного с несоответствием предприятия требованиям противопожарного законодательства, иными словами — обойти требования закона. Например, при необходимости оборудования отсутствующего пожарного эвакуационного выхода компания готова сделать «специальный расчет пожарных рисков», который обоснует, что помещение не нуждается в таком выходе. Компания выдаст документ, пожарный выход станет ненужным, и предприниматель сам в это поверит! Никакой «частный» инспектор не напишет за деньги предпринимателю такое же предписание, какое ему может бесплатно написать инспектор государственный.

В другом случае, т.е. при «игре по правилам», частный платный инспектор при достаточном наличии бесплатных государственных будет не нужен. Независимая оценка пожарного риска и аудит пожарной безопасности исчезнут как явления, т.к. никакой логики в их существовании просто не будет. Платить деньги за то, что можно получить бесплатно, предприниматели будут только в том случае, когда за свои деньги они получают что-то еще, некий «бонус». В нашем случае этим бонусом является справка, позволяющая заказчику сэкономить на мерах, которые могли бы реально повысить пожарную безопасность объекта, не принимать этих мер,

не выполнять требования, которые мог бы при проверке предъявить инспектор ГПН.

Основная часть пожаров происходит в быту и разного рода жилых помещениях. Только около 20 % пожаров случаются на производственных объектах и в помещениях, не относящихся к жилым<sup>9</sup>. Однако именно на них приходится вся тяжесть административного давления. Представляется, что государственным органам необходимо выработать систему мер, принципы надзора за обеспечением пожарной безопасности людей в жилых домах, т.е. тех местах, где они преимущественно находятся.

Примеры нарушения правил пожарной безопасности в жилых домах бросаются в глаза на каждом шагу: подъезды к домам заблокированы припаркованными машинами, пожарные лестницы и выходы отсутствуют, перегорожены или закрыты на замки, в жилых домах нет пожарной сигнализации либо она неисправна, ответственных за исправность сигнализации нет, как и нет системы обеспечения ее исправности и системы контроля — и это лишь незначительная часть грубейших нарушений пожарной безопасности в жилых многоквартирных (и не только) домах.

Эти и другие нарушения не требуют глубокого исследования — они на поверхности, они ежедневно видны всем. Также на поверхности лежит причина, по которой государственный пожарный надзор не привлекает жилой сектор — ту сферу, где пожары случаются наиболее часто: жильцы многоквартирных домов, в отличие от предпринимателей и юридических лиц, в большинстве своем не являются состоятельными. Изложенное свидетельствует о том, что техническая проблема пожарного надзора и предупреждения пожаров превратилась в проблему экономическую.

Общество сталкивается с имитацией деятельности в области надзора за пожарной безопасностью — как со стороны государства, так и со

стороны поднадзорных лиц. Эта имитация не имеет никакого отношения к реальному обеспечению пожарной безопасности. Более того, она ухудшает состояние в данной сфере.

Представляется, что уход государства из сферы контроля за состоянием пожарной безопасности объектов, перекладывание этого контроля на бизнес-структуры, главной целью которых является получение прибыли, серьезно ослабляет состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров.

16 января 2006 г. в г. Владивостоке погибли 9 человек, 17 человек травмированы. Спасаясь от огня, люди падали из окон 9 этажа. По результатам рассмотрения уголовного дела, связанного с этим пожаром, к реальному лишению свободы осуждены 5 человек: два должностных лица ГПН, два сотрудника местного отделения Сбербанка — арендатора помещений и совладелец горевшего здания. Как установил суд, они допустили «нарушение правил пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, повлекшее по неосторожности смерть более двух лиц»<sup>10</sup>.

5 декабря 2009 г. в г. Перми в ночном клубе «Хромая лошадь» крупнейший в новейшей истории России пожар унес жизни 156 человек, всего от пожара пострадало 234 человека. Причиной пожара стали грубые нарушения норм пожарной безопасности в части внутренней отделки помещений клуба и путей эвакуации<sup>11</sup>.

В наши дни проблемы в сфере пожарно-профилактической работы не решаются, а, наоборот, обостряются. Очередная трагедия, связанная со смертельным пожаром, произошла 25 марта 2018 г. В пожаре, который случился в этот день в торгово-развлекательном центре в г. Кемерово, погибли десятки людей, большинство из которых дети.

Безусловно, главное место среди причин каждой из подобных трагедий занимает преступная халатность конкретных лиц: собственников, арен-

<sup>9</sup> Сайт МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/stats/Pozhariu> (дата обращения: 26.03.2018).

<sup>10</sup> Терентьев А. В. Люди из окон зывали о помощи // Российская газета — Федеральный выпуск. № 3980. 2006.

<sup>11</sup> «Хромая лошадь»: вина доказана, сроки названы // Сайт агентства Интерфакс. URL: <http://www.interfax.ru/russia/304580> (дата обращения: 28.03.2018).

даторов, эксплуатантов зданий и т.д. Однако данный вывод лишь актуализирует необходимость активной деятельности государственных надзорных органов в сфере пожарной безопасности.

Государство обязано предотвратить нарушения в проектировании, качестве строительства и эксплуатации зданий и сооружений, а соответствующие должностные лица надзорных

органов МЧС России должны иметь самые широкие полномочия, позволяющие им пресекать использование при строительстве горючих материалов, нарушение правил обращения с горючими веществами; блокирование пожарных выходов и неисправность пожарных проездов и лестниц, неподготовленность работников и обслуживающего персонала.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонченко В. В. Пожарная безопасность как объект уголовно-правовой охраны // Библиотека уголовного права и криминологии. — 2015. — № 3 (11). — С. 18—24.
2. Жуков В. В. Опять «двойка» (о проблемах пожарной безопасности) // Право и безопасность. — 2010. — № 4 (37). — С. 113—117.
3. Заливин А. Н., Слепцов И. В. Пожары и нарушения правил пожарной безопасности: уголовно-правовой и криминологический аспекты : учеб. пособие. — М. : МСС МВД РФ, 1999.
4. Сидоренко Э. Л., Телятников А. А. Обеспечение безопасности личности в российском уголовном праве : монография. — М. : РПА Минюста России, 2010.
5. Терентьев А. В. Люди из окон зывали о помощи // Российская газета — Федеральный выпуск. — № 3980. — 2006.
6. «Хромая лошадь»: вина доказана, сроки названы // Сайт информационного агентства Интерфакс. — URL: <http://www.interfax.ru/russia/304580> (дата обращения: 27.03.2018).

*Материал поступил в редакцию 4 апреля 2018 г.*

## PROBLEMS OF PREVENTIVE WORK IN THE FIELD OF FIRE SAFETY

**ANTONCHENKO Vadim Viktorovich**, PhD in Law, Deputy Head for Education and Scientific Work of the Far Eastern Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia  
antovadim@yandex.ru  
690091, Russia, Vladivostok, ul. Sukhanova, d. 3

**Abstract.** *The article analyzes the activities of supervisory authorities in implementing control and supervisory measures in the field of fire safety. The author believes that today the society lives in the conditions of imitation of activity in this important area, which is not related to the real provision of fire safety. One of the circumstances allowing drawing such a conclusion is the transfer of fire safety supervisory functions and control powers to non-governmental institutions.*

*Based on the analysis of the mechanisms of fire safety control and supervision — both the state fire supervision bodies under the Ministry of Emergency Situations of Russia and companies providing services for the fire audit — the conclusion is made about inadmissibility of eliminating the State from the principal, active and purposeful work on fire prevention and narrowing the powers of state bodies in this extremely important and, at the same time, very problematic area. The author believes that the neglect of the need to maintain a high level of fire safety, including by legal means, significantly weakens the level of protection of an individual and a society from fires.*

**Keywords:** *fire, fire safety, fire prevention, fire supervision, fire prevention measures.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Antonchenko V. V.* Pozharnaya bezopasnost' kak ob"ekt ugovolno-pravovoy okhrany // Biblioteka ugovolnogo prava i kriminologii. — 2015. — № 3 (11). — S. 18—24.
2. *Zhukov V. V.* Opyat' «dvoyka» (o problemakh pozharnoy bezopasnosti) // Pravo i bezopasnost'. — 2010. — № 4 (37). — S. 113—117.
3. *Zalivin A. N., Sleptsov I. V.* Pozhary i narusheniya pravil pozharnoy bezopasnosti: ugovolno-pravovoy i kriminologicheskiy aspekty : ucheb. posobie. — M. : MSS MVD RF, 1999.
4. *Sidorenko E. L., Telyatnikov A. A.* Obespechenie bezopasnosti lichnosti v rossiyskom ugovolnom prave : monografiya. — M. : RPA Minyusta Rossii, 2010.
5. *Terent'ev A. V.* Lyudi iz okon vzyvali o pomoshchi // Rossiyskaya gazeta — Federal'niy vypusk. — № 3980. — 2006.
6. «Khromaya loshad'»: vina dokazana, sroki nazvany // Sayt informatsionnogo agentstva Interfaks. — URL: <http://www.interfax.ru/russia/304580> (data obrashcheniya: 27.03.2018).