

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ТРЕБОВАНИЙ ПЕРВИЧНЫХ МЕР ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ВОЗЛОЖЕННЫХ НА ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрены актуальные вопросы обеспечения первичных мер пожарной безопасности органами местного самоуправления. Проведен анализ статистики пожаров, нормативных и нормативных правовых документов. Сделан вывод о необходимости их совершенствования. Представлены предложения по изменению и доработке отдельных положений указанных документов.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, первичные меры пожарной безопасности, совершенствование нормативных правовых актов

Важнейшим элементом гражданского общества в России является институт местного самоуправления. В соответствии с Конституцией народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1].

Рекомендации по реализации требований первичных мер пожарной безопасности разработаны в целях разъяснения (информирования) органам местного самоуправления вопросов обязательных требований, возложенных ст. 63 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – ФЗ № 123) [2].

Ст. 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» регулирует полномочия органов местного самоуправления в области пожарной безопасности [3].

В целях совершенствования деятельности института местного самоуправления Президент Российской Федерации указом от 19 августа 2019 г. № 391 утвердил состав Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления [4].

В январе текущего года состоялось заседание Совета при Президенте Российской Федерации, по результатам которого Президент поручил разработать проект «Основ государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г.».

Одним из поручений главы государства рекомендовано подготовить предложения по корректировке перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [5].

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации [6].

ФЗ № 131 обязывает органы местного самоуправления обеспечивать выполнение «первичных мер пожарной безопасности» на территории муниципального образования. Соответственно, включение «первичных мер пожарной безопасности» в перечень эффективности деятельности органов местного самоуправления, определенный указом Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 [5] положительно отразится на состоянии пожарной безопасности в Российской Федерации.

Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ внесены дополнения в ФЗ № 131, введен институт сельских старост для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта для решения вопросов местного значения. Следовательно, институт сельских старост необходимо использовать для организации работы по осуществлению первичных мер пожарной безопасности на подведомственной территории.

Для обеспечения достаточного количества финансовых возможностей целесообразно подготовить «Методику определения финансовых затрат по обеспечению первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального образования».

Решение данных вопросов, будет способствовать профилактике пожаров, чрезвычайных ситуаций, а также предотвращению гибели людей на всей территории Российской Федерации, так как органы местного самоуправления принимают в этом самое активное участие.

Организация работы органов местного самоуправления по реализации первичных мер пожарной безопасности определена «Методическими рекомендациями по организации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления при ликвидации чрезвычайных ситуаций», утвержденными решением Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (протокол № 4 от 17 апреля 2015 г.), а также данными рекомендациями:

1. Реализация полномочий органов местного самоуправления по вопросам организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения пожарной безопасности муниципального образования

В соответствии со ст. 19 Федерального закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – ФЗ № 69) осуществляется решение вопросов по реализации полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в вопросах организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения пожарной безопасности муниципального образования.

Для реализации вопросов организационно-правового обеспечения, финансового, материально-технического обеспечения пожарной безопасности муниципального образования органы местного самоуправления должны принять нормативные правовые акты по каждому перечисленному направлению деятельности.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления необходимо принимать заблаговременно, до начала пожароопасного периода времени года (весенне-летний, осенне-зимний периоды), но при этом обязательно учитывать складывающуюся обстановку (количество пожаров, гибель людей, наличие пострадавших, уничтоженных строений).

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

2. Разработка и осуществление мероприятий по обеспечению пожарной безопасности муниципального образования и объектов муниципальной собственности, которые должны предусматриваться в планах и программах развития территории, обеспечение надлежащего состояния источников противопожарного водоснабжения, содержание в исправном состоянии средств обеспечения пожарной безопасности жилых и общественных зданий, находящихся в муниципальной собственности

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 органы местного самоуправления реализуют полномочия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в вопросах включения мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов.

Разработка и осуществление мероприятий по обеспечению пожарной безопасности муниципального образования и объектов муниципальной собственности, обеспечение надлежащего состояния источников противопожарного водоснабжения, содержание в исправном состоянии средств обеспечения пожарной безопасности жилых и общественных зданий, находящихся в муниципальной собственности, должны предусматриваться в планах и программах развития территории.

Работу по содержанию в исправном состоянии средств обеспечения пожарной безопасности жилых и общественных зданий, находящихся в муниципальной собственности необходимо осуществлять в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390, которым утверждены «Правила противопожарного режима в Российской Федерации» [7].

Следует учитывать складывающуюся оперативную обстановку с количеством произошедших пожаров, погибших, травмированных людей, состояние пожарной безопасности социально значимых объектов, объектов жизнеобеспечения, потенциально опасных объектов, наличие источников противопожарного водоснабжения, количество пожарных депо (нормативное, фактическое).

Планирование мероприятий по обеспечению пожарной безопасности муниципального образования и объектов муниципальной собственности, предусматривается в планах и программах развития территорий и с учетом требований постановления Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)» [8].

Важным направлением деятельности органов местного самоуправления является обеспечение надлежащего состояния источников противопожарного водоснабжения. Ст. 62 ФЗ № 123 устанавливает виды источников противопожарного водоснабжения. В ст. 68 вышеуказанного закона определены требования к противопожарному водоснабжению поселений и городских округов.

СП 8.13130.2020 «Системы противопожарной защиты. Источники наружного противопожарного водоснабжения. Требования пожарной безопасности» устанавливает требования пожарной безопасности к источникам наружного противопожарного водоснабжения на территории поселений, городских округов и организаций [9].

Для реализации данного пункта необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

3. Разработка и организация выполнения муниципальных целевых программ по вопросам обеспечения по пожарной безопасности

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 органы местного самоуправления включают мероприятия по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территории.

Целевые программы разрабатываются для повышения уровня защищенности населения и объектов экономики от пожаров с учетом выделения необходимого количества финансовых средств с целью выполнения противопожарных мероприятий:

- строительство и реконструкция пожарных депо, противопожарного водоснабжения с целью обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов, объектов экономики и социально значимых объектов и объектов с массовым пребыванием людей;

- планирование и внедрение технических и организационных мероприятий в области обеспечения пожарной безопасности;

- разработка и формирование методических навыков противопожарного поведения населения;

- развитие подразделений добровольной пожарной охраны, особенно в сельской местности и труднодоступных районах;

- создание видеороликов и телепрограмм по вопросам пожарной безопасности, развитие в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сайта «Пожарная безопасность».

Для реализации данного пункта необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

4. Разработка плана привлечения сил и средств для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории муниципального образования и контроль за его выполнением

В соответствии со ст. 21 ФЗ № 69 меры пожарной безопасности для населенных пунктов и территорий административных образований разрабатываются и реализуются соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления.

Ежегодно перед началом весенне-летнего, осенне-зимнего периодов необходимо разрабатывать (корректировать) план привлечения сил и средств.

Необходимо организовывать и проводить проверку мероприятий организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения, количества задействованных сил и средств, наличие и исправности (техника водопадающая, пожарные машины, поливомоечные машины, тракторы, бульдозеры, тралы, автокраны, автовышки) с целью привлечения к тушению пожаров и проведения аварийно-спасательных работ (в любое время года) на территории муниципального образования и осуществлять контроль за их практической отработкой.

План привлечения сил и средств тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории муниципального образования необходимо рассматривать на Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования, куда приглашаются руководители заинтересованных служб, предприятий, орга-

низаций, воинских подразделений, общественных организаций.

Последующее проведение тренировок, корректировки плана утверждаются главой муниципального образования или лицом, наделенным данными полномочиями.

План согласовывается (утверждается) руководством МЧС России области. По нему постоянно проводится работа: корректировка сил и средств, практические тренировки.

В ст. 19 ФЗ № 69 обязывает органы местного самоуправления создавать условия для организации добровольной пожарной охраны, а также участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 290 утверждены Правила противопожарного режима в Российской Федерации, которые обязывают оформлять паспорта на населенные пункты, органы местного самоуправления к началу пожароопасного сезона на каждый населенный пункт, подверженный угрозе лесных пожаров [7].

Орган местного самоуправления (орган государственной власти субъекта Российской Федерации), утвердивший паспорт населенного пункта, в течение 3 календарных дней представляет по одному экземпляру:

- в комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора.

Один экземпляр паспорта на населенный пункт подлежит постоянному хранению в органе местного самоуправления (органе государственной власти субъекта Российской Федерации), утвердившем паспорт населенного пункта.

Для реализации данного пункта необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

5. Установление особого противопожарного режима на территории муниципального образования, а также дополнительных требований пожарной безопасности на время его действия

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 орган местного самоуправления устанавливает особый противопожарный режим в случае повышения пожарной опасности.

Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования проводит мониторинг пожарной обстановки и в случае ее ухудшения вносит предложение в органы местного самоуправления по установлению особого противопожарного режима на территории муниципального образования.

Орган федерального государственного пожарного надзора МЧС России при ухудшении обстановки с пожарами вносит предложение (представление) в орган местного самоуправления по установлению особого противопожарного режима на территории муниципального образования.

Для реализации данного пункта установления особого противопожарного режима на территории муниципального образования необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

6. Обеспечение беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69, а также ст. 63 ФЗ № 123 на органы местного самоуправления возложены полномочия по обеспечению беспрепятственного проезда пожарной техники к месту пожара.

Для выполнения данного требования необходимо проводить совместную работу с сотрудниками ГИБДД МВД России (п. 17 ПДД) [10], органами МЧС России (п. 75 ППР) [7] по недопущению ухудшения движения (въезд или выезд) транспортных средств (особенно экстренных служб) к месту вызова. Необходимо учитывать данное требование при разработке схемы организации дорожного движения внутриквартальных проездов и придомовых территорий.

Необходимо информировать органы ГИБДД МВД России о складывающейся обстановке с беспрепятственным проездом транспортных средств (особенно экстренных служб).

Результаты совместной работы необходимо рассматривать на заседаниях Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципального образования, с привлечением представителей заинтересованных служб, организаций, предприятий.

Также необходимо осуществлять взаимодействие с государственной экспертизой на начальном этапе в отношении планирования подъездов, проездов и парковочных мест для автомобилей при строительстве жилых домов, учитывая плотность их застройки.

Для реализации данного пункта необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

7. Обеспечение связи и оповещения населения о пожаре

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 органы местного самоуправления должны организовать и принять меры по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре.

Подразделению органа местного самоуправления необходимо ежедневно проводить мониторинг ситуации готовности муниципального образования к обеспечению связи и оповещения населения на случай пожара, чрезвычайной ситуации.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [11] органы местного самоуправления осуществляют:

- подготовку и поддержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;
- принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;
- информируют население о чрезвычайных ситуациях.

Органы местного самоуправления обязаны проводить работу по оповещению населения при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций согласно нормативным правовым актам:

- постановление Совета Министров – Правительства Российской Федера-

ции от 1 марта 1993 г. № 178 «О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов» [12];

- приказ МЧС России, МВД России и ФСБ России от 11 июля 2006 г. № 398/545/323 «О комиссиях по координации деятельности при создании общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей в субъектах Российской Федерации» [13];

- указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1522 «О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций» [14].

Полномочие органов местного самоуправления имеет особую значимость в небольших и отдаленных населенных пунктах, где у населения может отсутствовать проводная телефонная связь, либо местность не покрывается сигналами операторов мобильной связи, а организация спутниковой связи невозможна по причине отсутствия денежных средств.

Для реализации полномочия необходима одна телефонная линия или радиостанция с органом местного самоуправления, при этом необходимо организовать сводный доступ к телефону, радиостанции граждан в любое время суток и т. д.

Для реализации данного требования необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

8. Организация обучения населения мерам пожарной безопасности и пропаганда в области пожарной безопасности, содействие распространению пожарно-технических знаний

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 органы местного самоуправления должны информировать население о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения.

Муниципальным средствам массовой информации необходимо руководствоваться нормативными правовыми актами:

- Федеральный закон Российской Федерации от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» [15];

- Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [16];

- приказ МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645 «Об утверждении Норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций» [17].

В соответствии со ст. 25 ФЗ № 131 сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со ст. 29 ФЗ № 131 в поселении для обсуждения вопросов местного значения проводятся собрания граждан, сбор людей (в зале, на площади, улице), где необходимая информация доводится до сведения населения. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Для реализации данного требования необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления по каждому вопросу.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

9. Социальное и экономическое стимулирование участия граждан и организаций в добровольной пожарной охране, в том числе участие в борьбе с пожарами

В соответствии со ст. 19 ФЗ № 69 органы местного самоуправления должны проводить работу по социальному и экономическому стимулированию участия граждан и организаций в добровольной пожарной охране, в том числе в предупреждении и ликвидации пожаров.

Предусмотреть в бюджете муниципального образования необходимое количество финансовых средств для поощрения лиц, принимавших активное участие в предупреждении и ликвидации пожаров.

Для реализации данного требования необходимо издать нормативный правовой акт органа местного самоуправления.

При выполнении данного полномочия необходимо взаимодействовать с органами МЧС России.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.

2. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 4 июля 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 июля 2008 г. (в ред. Федер. закона от 27 дек. 2018 г. № 538-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18 нояб. 1994 г. (в ред. Федер. закона от 27 дек. 2019 № 487-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления и состава президиума этого Совета: указ Президента Российской Федерации от 19 августа 2019 г. № 391.

5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003 г. (в ред. Федер. закона от 9 нояб. 2020 г. № 370-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О противопожарном режиме: постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390.

8. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806.

9. СП 8.13130.2020. Системы противопожарной защиты. Источники наружного противопожарного водоснабжения. Требования пожарной безопасности.

10. О правилах дорожного движения: Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1090.

11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11 нояб. 1994 г. (в ред. Федер. закона от 23 июня 2020 г. № 185-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально опасных объектов: постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 178.

13. О комиссиях по координации деятельности при создании общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей в субъектах Российской Федерации: приказ МЧС России, МВД России и ФСБ России от 11 июля 2006 г. № 398/545/323.

14. О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций: указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1522.

15. О рекламе [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 фев. 2006 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 3 марта 2006 г. (в ред. Федер. закона от 31.07.2020 № 296-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О средствах массовой информации [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 (в ред. Федер. закона от 1 марта 2020 г. № 42-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций»: приказ МЧС России от 12 дек. 2007 г. № 645.

Материал поступил в редакцию 30.11.2020 г.

Гойкалов Геннадий Георгиевич – старший научный сотрудник; **Орлова Марина Владимировна** – старший научный сотрудник (Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИ-ПО МЧС России)), г. Балашиха, Московская область, Россия.

G.G. Goikalov, M.V. Orlova

RECOMMENDATIONS FOR IMPLEMENTING THE REQUIREMENTS OF BASIC FIRE SAFETY MEASURES ASSIGNED TO LOCAL GOVERNMENTS

There are considered the actual issues on implementing the basic fire safety measures by local governments. The analysis of fire statistics, as well as normative and normative-legal documents is carried out. The necessity of their improvement is concluded. The proposals to amend and update certain provisions of these documents are provided.

Keywords: *local governments, basic fire safety measures, improvement of regulatory legal acts*

Gennady G. Goikalov – Senior Researcher; **Marina V. Orlova** – Senior Researcher.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIPO), Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.