

ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ РИСКА ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОХРАНЯЕМЫМ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЯМ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Авторы: *Фомин Александр Викторович (Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России)
Анастасия Евгеньевна Добрынина (Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России)*

Аннотация: *Рассмотрены законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность по организации и осуществлению профилактики пожаров в форме профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности. Приведены виды профилактических мероприятий и требования по их проведению субъектами правоотношений в системе обеспечения пожарной безопасности. Проанализирована обстановка с пожарами и их последствиями в Иркутской области с учетом проведенных мероприятий по профилактике нарушений требований пожарной безопасности. Предложен порядок планирования и реализации органами государственного пожарного надзора профилактических мероприятий в соответствии с программой профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности.*

Ключевые слова: *профилактика пожаров, пожарная безопасность, риск причинения вреда, программа профилактики, органы государственного пожарного надзора*

Каждый гражданин имеет право на жизнь и охрану здоровья, сохранность имущества от пожаров вне зависимости от их масштабов и причин возникновения. Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Именно таким путем законодательство в области пожарной безопасности следует главному конституционному требованию Российской Федерации [1]. Одна из важнейших составляющих обеспечения безопасности личности, общества и государства является деятельность по профилактике правонарушений, которая направлена на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан [2]. В сфере компетенции МЧС России деятельность по профилактике правонарушений в области пожарной безопасности направлена на снижение количества пожаров, гибели и травмирования людей, ущерба имуществу [3]. В сфере государственного управления к одной из основных функций системы обеспечения пожарной безопасности относится организация и осуществление профилактики пожаров, которая представляет собой совокупность превентивных мер, направленных на исключение возможности возникновения пожаров и ограничение их последствий [4]. Реализация этих мер должна осуществляться определенными действиями всех элементов системы обеспечения пожарной безопасности, в том числе по выполнению обязательных требований пожарной безопасности. Государственный контроль (надзор) в области пожарной безопасности проводят органы надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России (далее – органы ГПН МЧС России), которые уполномочены на осуществление федерального государственного пожарного надзора в соответствии с законодательством Российской Федерации о

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле [5]. Деятельность органов ГПН МЧС России направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляется посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений [6]. Результаты деятельности органов ГПН МЧС России на территории Иркутской области по профилактике пожаров характеризуются состоянием обстановки с пожарами и их последствиями [7]. За 11 месяцев 2021 года зарегистрировано 6354 пожаров, в результате которых погибло 158 человек, в т.ч. 15 детей, получили травмы 186 человек. Ущерб от пожаров составил более 312 млн. руб. В сравнении с аналогичным периодом прошлого года снижено количество пожаров на 10 % (АППГ - 5 666 пожаров). Количество погибших сократилось на 1,0 % или на 2 человека (АППГ - 160 человек), количество травмированных увеличилось на 38 человек или на 25,0% (АППГ -148 человек). Прямой материальный ущерб уменьшился на 44.0 % (АППГ - более 565 млн. руб.). Анализ пожаров по местам их возникновения показывает, что рост количества пожаров приходится на здания сельскохозяйственного назначения (25 %), строящиеся и реконструируемые здания (66 %). Основными причинами возникновения пожаров являются неосторожное обращение с огнем - это 62% от общего числа пожаров (АППГ - 25%), нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования - это 40% от общего числа пожаров (АППГ - 25%). Приведенные статистические данные о пожарах и их последствиях свидетельствуют о недостатках в деятельности органов ГПН МЧС России по Иркутской области в реализации мероприятий по профилактике пожаров при проведении контрольных (надзорных) мероприятий. С введением в действие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», с учетом его достоинства и потенциальной проблематики, начиная с 2022 года устанавливается новый порядок организации и осуществления профилактики пожаров в системе обеспечения пожарной безопасности [8]. Органы ГПН МЧС России должны осуществлять профилактику пожаров в форме профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности. Основными целями профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности являются: стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований пожарной безопасности всеми контролируруемыми лицами; устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований пожарной безопасности и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; создание условий для доведения обязательных требований пожарной безопасности до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения. Деятельность органов ГПН МЧС России по профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности будет осуществляться путем реализации следующих видов профилактических мероприятий: информирование; обобщение правоприменительной практики; объявление предостережения; консультирование; профилактический визит [5, 6, 9]. Органы ГПН МЧС России осуществляют

информирование контролируемых лиц и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований пожарной безопасности посредством размещения и поддержания в актуальном состоянии соответствующих сведений о законодательных и иных нормативных правовых актов и нормативных документов по пожарной безопасности и осуществлению федерального ГПН на официальных сайтах МЧС России и его территориальных органов в субъектах РФ в сети «Интернет» в установленном порядке [10], в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах (при их наличии) и в иных формах. Органы ГПН МЧС России организуют деятельность по обобщению правоприменительной практики при исполнении государственной функции по осуществлению федерального ГПН [11]. Обобщение правоприменительной практики проводится для решения следующих задач: 1) обеспечение единообразных подходов к применению органом ГПН МЧС России и его должностными лицами обязательных требований пожарной безопасности, законодательства Российской Федерации о федеральном ГПН; 2) выявление типичных нарушений обязательных требований пожарной безопасности, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений; 3) анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба); 4) подготовка предложений об актуализации обязательных требований пожарной безопасности; 5) подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о федеральном ГПН. Обобщение и анализ правоприменительной практики органов ГПН МЧС России проводится по двум основным направлениям: правоприменительная практика организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора; правоприменительная практика соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области пожарной безопасности. По итогам обобщения правоприменительной практики орган ГПН МЧС России обеспечивает подготовку доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики при осуществлении федерального ГПН. Доклад о правоприменительной практике при осуществлении федерального ГПН готовится один раз в год, до 30 апреля года, следующего за отчетным годом с обеспечением его публичного обсуждения, утверждается приказом (распоряжением) соответствующего руководителя и размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальном интернет-портале МЧС России. Результаты обобщения правоприменительной практики включаются в ежегодный доклад о состоянии федерального ГПН. В случае наличия у органа ГПН МЧС России сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований пожарной безопасности или признаках нарушений обязательных требований и (или) в случае отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, орган ГПН МЧС России объявляет контролируемому лицу предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований [12]. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований объявляется и направляется контролируемому лицу и должно содержать указание на соответствующие обязательные требования, предусматривающий их

нормативный правовой акт, информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут привести или приводят к нарушению обязательных требований, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований и не может содержать требование представления контролируемым лицом сведений и документов. В случае принятия органом ГПН МЧС России решения об объявлении контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований одновременно с указанным предостережением контролируемому лицу в целях проведения им самообследования соблюдения обязательных требований направляется адрес сайта в сети "Интернет", позволяющий пройти самообследование соблюдения обязательных требований, при условии наличия самообследования в числе используемых профилактических мероприятий по соответствующему виду контроля. Контролируемое лицо вправе после получения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований пожарной безопасности подать в орган ГПН МЧС России возражение в отношении указанного предостережения. Возражение на предостережение подается и рассматривается в порядке и сроки, которые установлены Положением о федеральном ГПН для жалоб на решения органов ГПН МЧС России, действий (бездействия) их должностных лиц. Органы ГПН МЧС России осуществляют учет объявленных ими предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований и используют соответствующие данные для проведения иных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий. Должностное лицо органа ГПН по обращениям контролируемых лиц и их представителей осуществляет на безвозмездной основе консультирование (дает разъяснения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением федерального ГПН). Консультирование может осуществляться по телефону, посредством видео-конференц-связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия. Консультирование контролируемых лиц и их представителей осуществляется в ходе профилактических визитов, а также контрольных (надзорных) мероприятий, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, при проведении которых не требуется взаимодействие с контролируемыми лицами. Консультирование по обращениям контролируемых лиц и их представителей проводится в части разъяснения вопросов, связанных с организацией и осуществлением федерального ГПН и обеспечения пожарной безопасности, а также разъяснения прав и обязанностей контролируемых лиц. Консультирование проводится в устной форме, за исключением случаев, когда контролируемое лицо письменно заявляет о направлении ему в установленном порядке письменного ответа [13]. При поступлении 10 однотипных обращений контролируемых лиц и их представителей консультирование может осуществляться посредством размещения на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" письменных разъяснений, подписанных уполномоченным должностным лицом органа ГПН МЧС России. Проведение профилактических визитов предусматривается в отношении объектов надзора, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, а также в отношении объектов, на которых осуществляется деятельность в сфере дошкольного и общего образования, детских лагерей, предоставление социальных услуг с обеспечением проживания, оказание стационарной и санаторно-курортной медицинской помощи вне зависимости от присвоенной категории риска не позднее

чем в течение одного года с даты получения информации о начале осуществления их деятельности либо вводе объекта в эксплуатацию. Профилактический визит проводится должностными лицами органов ГПН МЧС России в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица. Срок проведения профилактического визита не может превышать один рабочий день. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется о требованиях, предъявляемых к объекту надзора, соответствию объекта надзора критериям риска, об основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий [14]. По результатам профилактического визита в течение 5 рабочих дней с даты проведения должностным лицом органа ГПН МЧС России оформляется и вручается под роспись контролируемому лицу экземпляр листа профилактической беседы, содержащий информацию, доведенную до контролируемого лица в ходе профилактического визита. В ходе профилактического визита может осуществляться сбор сведений, необходимых для отнесения объектов надзора к категориям риска. Профилактический визит и консультирование могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи. При выявлении в ходе проведения профилактических мероприятий нарушений обязательных требований пожарной безопасности должностными лицами органов ГПН МЧС России принимаются меры по их пресечению. В целях предупреждения нарушений контролируруемыми лицами обязательных требований пожарной безопасности, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, органы ГПН МЧС России осуществляют мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими Программами профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного пожарного надзора (далее – программа профилактики) [15]. Реализация программы профилактики, например в Иркутской области, направлена на снижение количества смертельных случаев, числа пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков (при чрезвычайных ситуациях, пожарах, при происшествиях на водных объектах) к концу 2025 года не менее чем на 30%, снижение уровня материального ущерба не менее чем на 30%, увеличение доли профилактических мероприятий в общем объеме контрольной (надзорной) деятельности МЧС России на 70% [7]. Однако начиная с 2022 года порядок разработки и утверждения программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации [16]. Программа профилактики утверждается ежегодно и состоит из следующих разделов: 1) анализ текущего состояния осуществления федерального ГПН, описание текущего уровня развития профилактической деятельности органа ГПН МЧС России, характеристика проблем, на решение которых направлена программа профилактики; 2) цели и задачи реализации программы профилактики; 3) перечень профилактических мероприятий, сроки (периодичность) их проведения; 4) показатели результативности и эффективности программы профилактики. Для каждого вида профилактических мероприятий, включаемых в программу профилактики, определяются подразделения и (или) должностные лица органа ГПН МЧС России, ответственные за их реализацию, а также сведения, в случае осуществления конкретного профилактического мероприятия.

Разработанный проект программы профилактики размещается на официальном сайте органа ГПН МЧС России в сети «Интернет», подлежит общественному обсуждению с одновременным указанием способов подачи предложений по итогам его рассмотрения, которое проводится с 1 октября по 1 ноября года, предшествующего году реализации программы профилактики. В обязательном порядке органом ГПН МЧС России должна быть представлена возможность направления предложений на электронную почту. Результаты общественного обсуждения, включая перечень предложений и мотивированных заключений об их учете или отклонении, размещаются на официальном сайте органа ГПН МЧС России в сети "Интернет" не позднее 10 декабря предшествующего года [17]. Программа профилактики утверждается решением уполномоченного должностного лица органа ГПН МЧС России не позднее 20 декабря предшествующего года и размещается на официальном сайте в сети "Интернет" в течение 5 дней со дня утверждения. Таким образом, развитие системы профилактики риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности является одним из инструментов, который должен обеспечить формирование культуры безопасности жизнедеятельности, компенсировать снижение частоты проведения проверок объектов надзора и снизить административные барьеры при осуществлении федерального ГПН. Результативность и эффективность проведения профилактических мероприятий программы профилактики риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности зависит от уровня взаимодействия всех субъектов правоотношений в системе обеспечения пожарной безопасности. Литература: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Савенкова А.Е., Завьялов Д.Е., Кузьмина Т.А. Роль профилактических мероприятий, направленных на предупреждение гибели и травмирования людей на пожарах // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 3. С. 5-9. О пожарной безопасности (с изм. и доп. от 11 июня 2021 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». О федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант». Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2020-2021 годы: приказ ГУ МЧС России по Иркутской области от 27 нояб. 2019 г. № 1071. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Сальников А.В., Кузьмина Т.А. Достоинства и потенциальная проблематика Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации» // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 1. С. 10-17. Войтенко О.В., Сай А.Р., Тиранов Д.М. Профилактика в области пожарной безопасности

– новый этап развития // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 3. С. 21–25. О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 окт.2020 г. № 1722 (ред. от 04.10.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Об утверждении Порядка обобщения и анализа правоприменительной практики органов надзорной деятельности МЧС России: приказ МЧС России от 25 нояб. 2016 г. № 630. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 февр. 2017 г. № 166. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Савенкова А.В., Матрашев М.И., Кузьмина Т.А. Порядок отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2021. № 3. С. 10–21. Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2021 год: распоряжение МЧС России от 14 дек. 2020 г. № 948. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: постановление Правительства Рос. Федерации от 25 июня 2021 г. № 990. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Результаты общественного обсуждения проектов программ профилактики органов контрольной (надзорной) деятельности МЧС России на 2022 год: информационное сообщение МЧС России. Доступ <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/obshchestvennoe-obsuzhdenie>.