

Т.Г. Скибневская

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕССОВ ПЕРЕХОДА НА НОВЫЕ ПРИНЦИПЫ НОРМИРОВАНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Законом вводится принципиально новый элемент системы технического регулирования - технический регламент. Действующее российское законодательство позволяет выделить несколько признаков, отличающих технические регламенты от иных нормативных правовых актов. Технический регламент должен базироваться на принципах минимизации вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования. Поэтому основной целью статьи является анализ и установление минимально необходимых требований, обеспечивающих пожарную безопасность продукции и процессов.

Пожарная безопасность, наряду с другими видами безопасности, является необходимым условием стабильности существования, жизнедеятельности и развития государства и общества в целом. Пожарная безопасность представляет собой состояние, противоположное пожароопасному, пожарной опасности как виду опасного состояния свойственно наличие потенциальной и реальной угрозы причинения ущерба объектам экономики поражающими факторами пожаров.

Потенциальной угрозой выступает возможность возникновения пожара, которая представляет собой совокупность условий и факторов, предметов, способных вызвать возгорание и последующее неконтролируемое горение. Потенциальная угроза возникновения пожара выражается наличием на определенной территории одного из следующих факторов: источника зажигания, горючей среды, путей распространения горения, либо их совокупности, а также причин и условий, способствующих образованию последних. Моментом перерастания потенциальной угрозы в реальную является момент контакта источника зажигания с горючей средой при наличии кислорода воздуха в результате деятельности человека или без нее, и отсутствие при этом, или потеря в силу различных обстоятельств, контроля за возникновением и развитием горения. Указанный процесс по причине бесконтрольности своего развития и отсутствия противодействия может повлечь за собой пожар, который является выражением реальной составляющей пожарной опасности.

Пожар рассматривается как способное к самостоятельному распространению неконтролируемое горение, поражающие факторы и вторичные проявления которого причиняют ущерб окружающей среде, жизни, здоровью, собственности, осуществлению прав и свобод физических лиц, имущественным и иным интересам коллективных образований, общества и государства. При этом под опасными факторами пожара и их вторичными проявлениями понимаются явления и процессы, негативное воздействие которых приводит к гибели, уничтожению, повреждению или нанесению

иногo ущерба объектам обеспечения пожарной безопасности.

Наличие реальной и потенциальной угрозы, а равно совокупность этих угроз, представляет собой пожарную опасность, т.е. состояние, предполагающее наличие объективно-существующей возможности возникновения, распространения пожара и негативного воздействия его факторов и их вторичных проявлений на людей, окружающую среду, а также на материальные и иные социальные ценности.

Напротив, пожаробезопасное состояние имеет место в случае отсутствия реальной или потенциальной составляющих пожарной опасности, т.е. отсутствия самого неконтролируемого горения, способного к распространению и причинению ущерба присущими ему поражающими факторами или условий, способных вызвать возгорание и последующее неконтролируемое горение. Таким образом, пожарная безопасность представляет собой динамически устойчивое состояние, при котором объективно отсутствуют или исключаются причины и условия, способные вызвать неконтролируемое горение, а в случае возникновения последнего, прекращается его распространение и причинение ущерба окружающей среде, интересам личности, коллективов, общества и государства свойственными ему поражающими факторами и их вторичными проявлениями.

Под обеспечением пожарной безопасности понимается совокупность общественных отношений, складывающихся в связи с разработкой и реализацией мероприятий по созданию и поддержанию условий, при которых отсутствуют или исключаются причины, порождающие неконтролируемое горение, либо, в случае возникновения последнего, ликвидируется негативное проявление присущих ему поражающих факторов и прекращается причинение ими ущерба окружающей среде, интересам личности, коллективов, общества и государства. Вышеуказанные общественные отношения, в зависимости от характера взаимосвязей между их участниками, подвержены регулированию со стороны различных отраслей права. Поэтому, правовой основой обеспечения пожарной безопасности является совокупность правовых норм разной отраслевой принадлежности, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения пожарной безопасности.

Общественные отношения, возникающие в области обеспечения пожарной безопасности, представляют собой подвижную, изменчивую динамическую систему социальных взаимосвязей, основной целью которой является создание и поддержание стабильного пожаробезопасного состояния территорий, объектов и регионов. Обязательными компонентами этой системы являются субъекты обеспечения пожарной безопасности и связи между ними. В зависимости от субъекта, выступающего организующим началом, в рассматриваемом круге общественных отношений существуют

взаимосвязанные между собой государственная и общественная системы обеспечения пожарной безопасности, функционирование и взаимодействие которых направлено на выявление и эффективное противодействие реальной и потенциальной пожарной опасности. В связи с этим, организационной основой обеспечения пожарной безопасности являются специально создаваемые в целях выполнения функций в области пожарной безопасности государственные и негосударственные институты и образования с присущими им компетенцией, правами, обязанностями и ответственностью, формами и методами осуществления своей деятельности в данной области.

Основным субъектом обеспечения пожарной безопасности является государство и его органы, а большинство задач, связанных с обеспечением пожарной безопасности возлагается на Государственную противопожарную службу и Государственный противопожарный надзор МЧС России, осуществляющие координацию и взаимодействие систем обеспечения пожарной безопасности. Все объекты обеспечения пожарной безопасности объединяются в три взаимосвязанные между собой группы: естественно-природные, технические и социальные. К последним относятся: жизнь, здоровье, собственность, права, свободы, иные законные интересы физических лиц; собственность, порядок управления, нормальное функционирование и иные законные интересы физических лиц; собственность, порядок управления, нормальное функционирование и иные законные интересы коллективных образований; жизнедеятельность, нормальное развитие, интересы, материальные и духовные ценности общества; национальные интересы, достояние, территория, собственность и институты государства, деятельность государственных органов.

Функционирование системы обеспечения пожарной безопасности направлено на создание и поддержание необходимого уровня пожарной безопасности, под которым понимается показатель, характеризующий пожаробезопасное состояние и предполагающий баланс между наличием реальной или потенциальной угрозы причинения ущерба от пожара и возможностью, способностью субъектов обеспечения пожарной безопасности создать и сохранить динамически устойчивое по отношению к этим угрозам пожаробезопасное состояние. Одним из условий достижения и сохранения высокого уровня пожарной безопасности, основной из задач, стоящих перед этой системой, является соблюдение всеми участниками общественных отношений противопожарного режима, под которым понимается устанавливаемый и обеспечиваемый нормами различных отраслей права порядок регулирования общественных отношений, определяющий условия для нормального функционирования элементов системы обеспечения пожарной безопасности в целях создания и поддержания необходимого уровня противопожарного состояния объектов экономики.

Таким образом, противопожарный режим представляет собой комплексный полиотраслевой правовой режим, который определяется для каждого конкретного объекта экономики в отдельности и зависит от уровня пожарной безопасности, особенностей территории и технологических процессов, количества людей, объема материальных ценностей и других обстоятельств. При этом, характер противопожарного режима может изменяться в условиях повышения или снижения уровня пожарной безопасности, определяемого вводимым техническим регламентом.

Анализ общественных отношений, складывающихся при обеспечении пожарной безопасности, позволяет сделать вывод о многообразии форм и методов этой деятельности, зависящих от характера осуществляющих ее субъектов. Под формой обеспечения пожарной безопасности понимается внешнее выражение воздействия субъекта обеспечения пожарной безопасности на соответствующий объект в целях создания и поддержания необходимого уровня его противопожарного состояния. Метод же обеспечения пожарной безопасности представляет собой совокупность приемов и способов осуществления, реализации субъектом обеспечения пожарной безопасности возложенных функций, выполнения поставленных задач и достижения основной цели – сохранения необходимого уровня пожарной безопасности соответствующих объектов экономики. Указанная деятельность может выражаться в форме правотворчества (издания нормативно-правовых актов), правоприменения (принятия решений по конкретным делам и спорам о праве, возникающим в процессе функционирования системы обеспечения пожарной безопасности), заключения различного рода правовых договоров и совершения иных юридически значимых действий, в том числе страхования, проведения организационных мероприятий по предупреждению и тушению пожаров, совершения материально-технических действий.

Цели и задачи, стоящие перед системой обеспечения пожарной безопасности и осуществление ее субъектами возложенных функций, достигаются с помощью технических и социальных методов воздействия, взаимосвязанных между собой и применяемых в различных сочетаниях, исходя из особенностей объектов экономики. Технические методы представляют собой совокупность методов предупреждения пожаров, включающие способы предотвращения образования горючей среды, способы предотвращения образования в горючей среде источников зажигания, способы ограничения путей распространения горения и методов тушения пожаров, включающие способы обеспечения пожаротушения, способы прекращения горения, способы защиты от поражающих факторов пожара. Социальные методы обеспечения пожарной безопасности направлены на общественные процессы, сознание и волю людей и представляют сочетание государственного и об-

публичного убеждения, выраженного в определенных формах и принуждения, реализуемого посредством применения к субъектам общественных отношений, складывающихся при функционировании системы обеспечения пожарной безопасности. Возможность применения тех или иных форм и методов зависит от правового положения субъектов обеспечения пожарной безопасности и определяется для каждого субъекта его компетенцией. Объем компетенции, наряду с иными элементами правового статуса, устанавливает виды и характер форм и методов, используемых для достижения целей, реализации задач и функций, стоящих перед конкретными субъектами обеспечения пожарной безопасности.

В качестве наиболее значимого признака, с которым в отечественном праве связано установление различных режимов технического регулирования, указывается их конкретно-целевое назначение. В зависимости от того, какие непосредственные цели преследует регулирование посредством технико-юридических норм, их можно разделить на две большие группы:

- нормы, направленные на защиту человека и результатов его труда, а также окружающей природной среды от воздействия различных факторов;
- нормы, направленные на удовлетворение экономических интересов.

Технико-юридические нормы, являющиеся основами при обеспечении пожарной безопасности, по своей функциональной роли в механизме правового регулирования могут быть подразделены на общие и специальные нормы. Требования общих технико-юридических норм распространяются на любые виды продукции, процессы производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Требования же специальных технико-юридических норм вводятся тогда, когда общие требования технико-юридических норм не могут привести к желаемому результату. Специальные нормы, в зависимости от их соотношения с общими, могут быть подразделены на нормы конкретизирующие, нормы-изъятия и нормы дополнения. В зависимости от метода правового регулирования, нормативную основу которого они составляют, технико-юридические нормы подразделяются на императивные, диспозитивные и рекомендательные. Большая часть технико-юридических норм – это императивные нормы, что обусловлено в первую очередь их назначением. Но наряду с данной категорией норм существуют и в последнее время в связи с существенными изменениями в области технического регулирования начинают занимать все большее место рекомендательные нормы. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" нормы национальных стандартов носят исключительно рекомендательный характер. Использование в техническом регулировании диспо-

зitivных технико-юридических норм относительно редко.

Технико-юридические нормы классифицируются по различным признакам. По форме выражения предписания технико-юридические нормы можно поделить на обязывающие, запрещающие и управомочивающие. В зависимости от способа изложения предписания технико-юридические нормы подразделяют на грамматические, графические, нормы-таблицы и нормы-формулы. По сфере действия они подразделяются на нормы общего действия и нормы ограниченного действия, в которых ограничение действия технико-юридических норм может осуществляться по времени, территории и субъектам. Диспозиция технико-юридических норм реализуется в различных формах, которые отличаются в зависимости от таких характеристик, как метод правового регулирования и форма выраженного в данной норме предписания. Реализация санкций технико-юридических норм осуществляется исключительно в случаях несоблюдения или неисполнения содержащихся в них предписаний.

Особенностью является то, что все управомочивающие технико-юридические нормы и нормы-запреты реализуются вне правоотношения. Аналогично реализуются и те обязывающие технико-юридические нормы, исполнение которых не вызвано вступлением одного субъекта во взаимодействие с другим субъектом, а осуществляется исключительно ввиду того, что они распространяют свое действие на вид деятельности и реализуются вне правоотношения. При этом чаще всего обязывающие технико-юридические нормы реализуются в гражданско-правовых и трудовых правоотношениях. Кроме того, реализуются через правоотношения технико-юридические нормы, имеющие рекомендательный характер, когда их обязательность для субъекта возникает лишь с вступлением в правоотношения с другой стороной.

Литература

1. Система технического законодательства в Российской Федерации. Свод технических регламентов. - М.: Изд-во "Известия", 2004.
2. Приказ от 27 февраля 2003 г. № 98 МЧС России "Об утверждении порядка разработки и представления декларации безопасности подводных потенциально опасных объектов, находящихся во внутренних водах и территориальном море российской федерации"
3. Приказ от 17 марта 2003 г. № 132 МЧС России "Об утверждении инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в российской федерации"
4. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании"