

СТРУКТУРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

М. М. Султыгов, доктор юридических наук, доцент;

В. А. Гуциев. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Автор определяет обеспечение пожарной безопасности как составную часть социального процесса, связанного с разработкой и реализацией, воплощением в действительность комплекса противопожарных мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию пожаров и загораний, на предотвращение (снижение) возможного ущерба от них. Автор делает правовой анализ общественных отношений по обеспечению пожарной безопасности, определяет субъект, объект и правовое содержание и на основе анализа дает авторское определение системы (структуры) обеспечения пожарной безопасности.

Ключевые слова: система, пожарная безопасность, пожар, объект пожарной безопасности, субъект пожарной безопасности

STRUCTURE OF MAINTENANCE OF FIRE SAFETY

M. M. Sultygov; V. A. Gutsiev.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

In article the author defines maintenance of fire safety as compound a part of the social process connected with working out and realisation, an embodiment in the validity of a complex of the fire-prevention actions directed on the prevention and liquidation of fires and fire, on prevention (decrease) in a possible damage from them. The author does the legal analysis of public relations on maintenance of fire safety, the subject defines, the object and the legal maintenance and on the basis of the analysis makes author's definition of system (structure) of maintenance of fire safety.

Key words: system, fire safety, a fire, object of fire safety, the subject of fire safety

Законодатель не определяет понятие «обеспечение безопасности», устанавливая лишь, что безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно-важным интересам личности, общества и государства [1].

Однако понятие «обеспечение безопасности» имеет достаточно важное значение, так как правовому регулированию, вообще, и административно-правовому регулированию, в частности, подвержено не само безопасное состояние, а общественные отношения, непосредственно складывающиеся по поводу его обеспечения.

В общем понимании обеспечить значит оградить от убытков, недостатка, нужды, от грозящей кому-нибудь опасности, сделать вполне возможным, действенным, реально выполнимым [2–3]. Основной целью обеспечения безопасности является предотвращение и устранение опасных ситуаций, создающих угрозу жизни, здоровью и собственности людей, нормальной деятельности государственных и негосударственных образований (органов, предприятий, учреждений и объединений) [4, с. 164].

Следовательно, в результате обеспечения безопасности должно создаваться и сохраняться динамически устойчивое безопасное состояние отсутствия различного рода (потенциальных и реальных, внутренних и внешних) угроз либо противодействия им. Всё это осуществляется в процессе определённой деятельности людей. В связи с этим, следует отметить, что обеспечение безопасности представляет собой постоянно развивающийся социальный процесс, стремящийся к определённой цели, тесно связанной с сохранением и самосохранением социальных и биосоциальных единиц и организмов.

В результате указанного социального процесса складываются общественные отношения по предотвращению или нейтрализации негативных проявлений источников повышенной опасности, способных причинить вред одновременно индивидуально-неопределённому кругу людей, материальным и духовным ценностям, окружающей среде, а также нормальному функционированию объектов различного назначения [5]. Поэтому обеспечение безопасности – это не просто совокупность определённых мероприятий, а логическая взаимосвязь между ними и процессом их выполнения, реализации, реального воплощения в действительности. Законодатель определяет, что для создания и поддержания необходимого уровня защищённости объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью [6]. Таким образом, в процессе обеспечения безопасности адекватные опасному состоянию меры «заведомо разрабатываются, планируются, поручаются конкретным исполнителям с намерением предотвратить угрозу, а если она стала реальной, иметь частичный замысел её устранения, предупреждения» [7]. Для этой деятельности в равной степени важны экономические, политические, правовые, информационные и многие другие факторы.

Для характеристики обеспечения безопасности, для определения степени достижения цели этой деятельности, немаловажное значение имеет приведённый в первом параграфе анализ потенциальной и реальной составляющих опасного состояния, так как без выявления и предотвращения соответствующих реальных и потенциальных, внутренних и внешних угроз, невозможно обеспечить безопасность тех или иных объектов [8]. Поэтому, задача выделения потенциальных и реальных угроз в системе национальной безопасности является основой, определяющей содержание деятельности по её обеспечению.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод о том, что под обеспечением безопасности следует понимать социальный процесс, представляющий собой деятельность субъектов общественных отношений по разработке и (или) реализации мероприятий в целях создания и сохранения условий, при которых отсутствуют источники опасности, а при их наличии или возникновении, предотвращается ущерб окружающей среде, интересам личности, коллективных образований, общества и государства.

Обеспечение пожарной безопасности является (наряду с обеспечением иных видов безопасности) составной частью упомянутого социального процесса и, соответственно, также связано с разработкой и реализацией, воплощением в действительность комплекса противопожарных мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию пожаров и загораний, на предотвращение (снижение) возможного ущерба от них.

Основной целью обеспечения пожарной безопасности служит поддержание стабильного пожаробезопасного состояния, то есть ликвидация потенциальной и реальной угрозы причинения вреда поражающими факторами пожара. Достижение этой цели ставится в зависимость от выполнения комплекса задач, среди которых, в качестве основных, выделяют следующие: сохранение и поддержание динамически устойчивого состояния, при котором отсутствуют как само неконтролируемое горение, так и возможность его возникновения; устранение причин и условий, способствующих возникновению пожаров и загораний; прекращение негативного воздействия поражающих факторов пожара и их вторичных проявлений на людей и окружающую среду, а также ликвидация последствий такого воздействия; предотвращение возможного ущерба жизни, здоровью, собственности физических лиц, интересам коллективных образований, общества и государства.

Обеспечение пожарной безопасности как социальное явление, представляет собой совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе разработки и (или) реализации мероприятий по созданию и поддержанию условий, при которых объективно отсутствуют или исключаются причины, порождающие неконтролируемое горение, а, в случае возникновения последнего, прекращается негативное воздействие его поражающих

факторов и причинение ими ущерба окружающей среде, интересам личности, коллективов, общества и государства.

Подавляющее большинство вышеназванных общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения пожарной безопасности, нуждается в правовом регулировании и, в зависимости от характера этих отношений, а также от вида регулирующих их правовых норм, последние могут быть гражданско-правовыми, административно-правовыми, уголовно-правовыми и т.п. (как материальными так и процессуальными).

Общественные отношения, складывающиеся по поводу обеспечения пожарной безопасности представляют собой определённую систему, которая входит составной частью в более общую систему - систему обеспечения национальной безопасности.

Термин «система» является универсальным, используемым в самых различных отраслях человеческих знаний. Под системой, как правило, понимают «определённый порядок в расположении и взаимосвязи частей целого», «ход чего-либо в последовательном, связном порядке» [4, с. 165].

В философском аспекте эта категория охватывает специфически выделенное из окружающей среды, целостное множество элементов, объединённых между собой совокупностью внутренних связей или отношений [9] и взаимодействующих таким образом, чтобы обеспечить выполнение системой некоторой достаточно сложной функции (достижение определённой цели) [10, с. 15]. Изменчивость системы предполагает понятие состояния системы, под которым следует понимать множество фиксированных в данный момент значений, параметров, характеризующих систему [11, с. 105].

Процесс функционирования системы представляет собой изменение состояния системы, переход её из одного состояния в другое. В соответствии с этим «системы подразделяются на статические и динамические, где статическая система – это система с одним возможным состоянием, а динамическая – система с множеством состояний, в котором с течением времени происходит переход из одного состояния в другое» [10, с. 17]. «Функционировать, то есть изменять свое состояние и тем самым воздействовать на внешнюю и внутреннюю среду, могут только системы, изменяющиеся во времени» [11, с. 68]. С этих позиций система обеспечения безопасности и, в том числе, пожарной безопасности, представляет собой подвижную, изменчивую динамическую систему социальных взаимосвязей, складывающихся по поводу создания и поддержания устойчивого пожаробезопасного состояния территорий, объектов и населённых пунктов. Обязательными компонентами любой системы являются составляющие её элементы и связи между ними. Следовательно, вопрос о системе – вопрос о её составных элементах, способах их организации, развития и взаимосвязи между собой. Другими словами, исследовать систему значит выяснить её структурную организацию и тенденции дальнейшего развития.

Рассматривая систему безопасности следует исходить из того, что «её структуру должны составлять как минимум два элемента, характер взаимосвязи между которыми можно определить как процесс управления (самоуправления). В связи с анализом взаимоотношения управления и безопасности следует обратить внимание на две стороны самого процесса управления: объектную и субъектную» [12]. При этом, «каждый элемент этой конструкции регистрирует изменение существенных параметров системы в сфере своей компетенции и действует по принципу обратной связи в направлении восстановления нарушенного равновесия» [13].

Прежде чем давать характеристику системы обеспечения пожарной безопасности необходимо отметить, что «в зависимости от субъекта, выступающего организующим началом, различаются государственная система безопасности и общественная система безопасности. Обе они дополняют и взаимно контролируют друг друга в выявлении реальных и потенциальных угроз национальным интересам, поиске путей эффективного противодействия им, определении национальных приоритетов» [14]. Законодатель определяет систему обеспечения пожарной безопасности как совокупность сил и средств, а

также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами. Основными элементами этой системы являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации [15, ст. 3, ч. 1–2].

Поскольку деятельность по обеспечению пожарной безопасности является одной из составных подсистем обеспечения национальной безопасности, она так же базируется на определённых упорядоченных взаимосвязях, складывающихся по поводу поддержания устойчивого пожаробезопасного состояния на основе организации (самоорганизации), управления (самоуправления). Основными элементами указанных взаимосвязей являются субъекты и объекты обеспечения пожарной безопасности. Субъекты обеспечения пожарной безопасности призваны организовать упорядочение общественных отношений в данной области. В качестве таковых выступает совокупность государственных и общественных институтов, обладающих соответствующим правовым положением. Поэтому, в зависимости от субъекта, выступающего организующим началом можно выделить взаимосвязанные между собой и взаимозависимые друг от друга государственную и общественную системы обеспечения пожарной безопасности.

Так как обеспечение пожарной безопасности устанавливается в качестве одной из важнейших функций государства, [15] основным субъектом этой деятельности является государство и его органы.

Субъектами государственной системы обеспечения пожарной безопасности являются: органы государственной власти Российской Федерации; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; государственные предприятия и учреждения, основные функции которых направлены на проведение научных исследований, осуществление научно-технических разработок, производство продукции, выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности; администрация государственных предприятий, учреждений и иных юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм.

Субъектами негосударственной системы обеспечения пожарной безопасности являются: органы местного самоуправления; муниципальная пожарная охрана (пожарная охрана, содержащаяся за счёт средств местных бюджетов); подразделения (дружины, команды) добровольной пожарной охраны; объединения пожарной охраны (общественные объединения, союзы, ассоциации, фонды пожарной безопасности и т.д.) [16], международные неправительственные организации, иные общественные объединения и образования [17]; негосударственные предприятия и учреждения, основные функции которых направлены на проведение научных исследований, осуществление научно-технических разработок, производство продукции, выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности; администрация негосударственных предприятий, учреждений, хозяйств, иных юридических лиц независимо от их организационно-правовых форм; физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства) [13–14; 15, ст. 3; 16–19; 34–37].

Законодатель не раскрывает понятие объекта обеспечения пожарной безопасности. Однако, определяя пожарную безопасность как состояние защищённости личности, имущества, общества и государства от пожаров, тем самым перечисляет виды объектов обеспечения пожарной безопасности. Следовательно, с точки зрения законодателя, основными объектами обеспечения пожарной безопасности являются: личность; имущество; общество; государство. Заметно, что этот перечень не является достаточно полным, поскольку не учитывает в качестве объекта окружающую природную среду. Следует также подчеркнуть, что перечислить все виды объектов обеспечения пожарной безопасности в одном определении (из-за большого количества и многообразия) не представляется возможным, их можно только классифицировать. В связи с этим, характеризуя объект обеспечения пожарной безопасности, прежде всего необходимо отметить, что под последним следует понимать явления, процессы, организмы, институты,

предметы материального мира и т.п., пожарная безопасность которых подлежит обеспечению либо обеспечивается соответствующим субъектом. При этом, основываясь на рассуждениях, изложенных в первом параграфе, можно выделить несколько видов объектов обеспечения пожарной безопасности, тесно взаимосвязанных между собой.

1. Естественно-природные – окружающая природная среда, территория (земельное, водное, воздушное пространство), природные богатства, растительный и животный мир, биологические и природные процессы и т.п. (сфера живой природы) [18].

2. Технические – техника, оборудование, здания, сооружения, строительные объекты, технические и технологические процессы и т.п. (сфера неживой природы).

3. Социальные – общественные отношения, институты, ценности, достижения, интересы, социальные процессы и т.п. (социальная сфера).

К социальным объектам обеспечения пожарной безопасности относятся: жизнь, здоровье, собственность, права, свободы, 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.

В связи с вышеизложенным, можно сделать вывод, что под системой обеспечения пожарной безопасности следует понимать совокупность взаимосвязанных между собой элементов, динамическое развитие и взаимодействие которых направлено на создание и поддержание условий, при которых отсутствуют или исключаются причины, порождающие неконтролируемое горение, либо прекращается воздействие его поражающих факторов и причинение ими ущерба объектам живой природы, неживой природы, интересам личности, коллективных образований, общества и государства.

Литература

1. Закон Российской Федерации от 05.03.92 «О безопасности». – Ст. 4. Ч. 1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

2. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4; Т. 2. – М., 1994. – С. 1491.

3. Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1987. – С. 364.

4. Административное право: Управление в области административно-политической деятельности. – М., 2006. – С. 164.

5. Черенков В. М. Административно-правовые меры обеспечения общественной безопасности: автореф. дис. ... канд.юр. наук (12.00.02). – М., 2001. – С. 9.

6. Закон Российской Федерации от 05.03.92 «О безопасности». – Ст. 4, ч. 2.

7. Конин Н. М., Журик В. В., Петров М. П. Административное право Российской Федерации. – 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Н. М. Кониной. – М.: Норма, 2006. – С. 422–423.

8. Яновский Р. Г. Гражданское общество, личность и безопасность // Безопасность. Информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 2003. – № 1–2. – С. 34.

9. Категории диалектики и методологии современной науки. – Воронеж, 2005. – С. 58.

10. Системный анализ и проблемы пожарной безопасности / под ред. Н. Н. Брушлинского. – М.: Стройиздат, 2003. – С. 15.

11. Управление, информация, интеллект / под ред. А. И. Берга и др. – М., 2006. – С. 105.

12. Лесков М. А. Концепция построения модели безопасности социальных систем // Безопасность: информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 2004. – № 7–12. – С. 86.

13. Лесков М. А. Гомеостатические процессы и теория безопасности // Безопасность: информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 2003.

– № 4. – С. 67.

14. Бельков О. А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность: информационный сборник Фонда национальной и международной безопасности. – 2001. – № 3. – С. 92.

15. Федеральный закон от 21.12.94 № 69 «О пожарной безопасности».

16. Типовой устав фонда пожарной безопасности. Утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.96 № 789 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 30. – Ст. 3653.

17. Федеральный закон от 19.05.95 № 82 «Об общественных объединениях».
// Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

18. Федеральный закон от 21.12.94 № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.