

Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности";
.content_inside_text {text-align:justify;}
.content_inside_text h1 {text-align:left;} .content_inside_text a { color:#008000;}

Общие положения

Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (с изменениями от 22 августа 1995 г., 18 апреля 1996 г., 24 января 1998 г., 7 ноября, 27 декабря 2000 г., 6 августа, 30 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 10 мая, 29 июня, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая 2005 г., 2 февраля, 25 октября, 4, 18 декабря 2006 г., 26 апреля, 18 октября 2007 г., 22 июля 2008 г.)

Преамбула

В преамбуле излагается область применения нормативно-правового акта. Из нее следует, что действие комментируемого Закона распространяется на все без исключения субъекты правовых отношений на территории Российской Федерации. Это и организации всех форм собственности и организационно-правовых форм, и органы государственной власти и местного самоуправления, и люди, независимо от того, граждане они Российской Федерации, иностранного государства, или не имеющие гражданства, и частные предприниматели. Для простоты употребления законодатель объединил все юридические лица независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе органы государственной власти и органы местного самоуправления, в одно понятие "организации", а всех людей независимо от наличия либо отсутствия гражданства того или иного государства - в понятие "граждане". Помимо указанного выше, преамбула комментируемого Закона указывает, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Это обусловлено распространенностью и большой "ценой" проблемы. Так, по статистике, взятой с официального сайта Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (www.mchs.gov.ru), за 2007 год на территории Российской Федерации зарегистрировано 211.163 пожара, в которых погибли 15.924 человека, в том числе 597 детей, получили травмы 13.646 человек, прямой материальный ущерб составил 8.551,2 млн. руб. В 2007 году в Российской Федерации ежедневно происходило 579 пожаров, при которых погибало 44 человека и 37 человек получали травмы. Огнем уничтожалось 160 строений, 24 единицы автотракторной техники и 8 голов скота. Ежедневный материальный ущерб составил 23,4 млн. рублей. На города пришлось 65,4% от общего количества пожаров, 55,1% числа погибших и 70,5% травмированных при пожарах людей, а также 60,3% материального ущерба. На сельскую местность пришлось 34,6% от общего количества пожаров, 44,9% числа погибших и 29,5% травмированных при пожарах людей, 39,7% материального ущерба.

Больше всего пожаров в 2007 году в Российской Федерации было зарегистрировано в жилом секторе. Их доля от общего числа пожаров по России составила 71%, а материального ущерба - 49,6%. В 2007 году в результате неосторожного обращения с огнем произошло 44,2% пожаров, которые причинили 22,1% материального ущерба. Нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования стало причиной каждого пятого пожара (19,3%), а доля ущерба от них составила 25%. Почти 16 000 человек погибших, из них 600 детей в год - это настоящая война, в которой за год гибнет целый город, и очевидно, что вопросы пожарной безопасности как никакие другие непосредственно затрагивают основополагающие конституционные права и свободы гражданина и человека, такие, как право на жизнь, на здоровье, право частной собственности. Поэтому несомненно, что вопросы пожарной безопасности, также как и вопросы предотвращения дорожно-транспортных происшествий, производственного травматизма и т. п. просто обязаны являться первой обязанностью государства.

Помимо указанного выше, следует отметить отличие сфер действия комментируемого [Закона](#)

и

[Федерального закона](#)

от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей". Последний определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории Российской Федерации, регулирует отношения в этой области между организациями, гражданами, а также устанавливает права, обязанности и ответственность спасателей, определяет основы государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей, других граждан РФ, принимающих участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и членов их семей.

Соотношение предметов регулирования указанных законов можно охарактеризовать как "предмет" и "метод". То есть, соблюдение законодательства о пожарной безопасности и мероприятия по локализации ущерба при пожарах - это предмет комментируемого

[Закона](#)

, а то, как эти меры реализуются, какими средствами и структурами - метод работы, и этому посвящен

[Федеральный закон](#)

от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

[Статья 1.](#) Основные понятия 1. В ст. 1 комментируемого Закона раскрыты основные понятия, употребляемые в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Причем, это понятия и общетеоретического плана, как, например, «пожарная безопасность», «требования пожарной безопасности», так и сугубо практического плана, как, например, «пожар». Раскрытие понятийного аппарата действительно необходимо в тех случаях, когда нормативно-правовой акт оперирует различными терминами и определениями, допускающими неоднозначную трактовку.

Итак, первое понятие, приведенное в комментируемой [статье](#)

, - определение пожарной безопасности как состояния защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Данным определением очерчен предмет комментируемого закона. Обращает на себя внимание простота формулировки, что очень полезно и важно. «Безопасность» - «состояние защищенности», «пожарная» - «от пожаров». Этим же понятием фактически определена сфера действия Закона - это государство в целом, все общество, личности, то есть люди, и имущество. Очевидно, что под государством имеется в виду только Российская Федерация. Из употребления слова «личность» следует, что речь идет о защищенности от пожаров не только граждан Российской Федерации, но и иностранных граждан, лиц без гражданства, законно или даже незаконно пребывающих на территории Российской Федерации. Думается, что определение пожарной безопасности в данном Законе - это одно из наиболее удачных определений, используемых во всем действующем законодательстве Российской Федерации, причем не только в сфере пожарной безопасности, но и во всех сферах.

2. Пожар в комментируемой [статье](#)

определяется как неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства. Это определение носит специфико-технический характер. В данном случае обращается внимание, что не каждое горение является пожаром. Горение только тогда станет пожаром, когда человек утратит контроль над ним. Можно задать вопрос: если, допустим, на кухне загорелся холодильник, но проживающий в квартире человек видит это, отключил его от электропитания, держит в руках огнетушитель, словом - способен без особых проблем справиться с возгоранием, то является ли такое происшествие пожаром? Ведь человек держит ситуацию под контролем. Не следует впадать в заблуждение, это рассуждение неправильно. Горение является неконтролируемым, когда оно произошло вопреки воле человека. В конце концов, пожарные, прибывая к пылающему дому, вполне сознают, что рано или поздно огонь имеющимися у них средствами будет потушен, но, тем не менее, это не что иное, как пожар. Важно, что не следует путать контролируемость процесса горения, то есть его соответствие пожеланиям человека, возможности это горение прекратить. Поэтому пожаром является любое горение, возникшее или протекающее

вне воли человека, и причиняющее указанный в определении ущерб.

3. Требования пожарной безопасности

Законом

определены как специальные условия социального или технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством РФ, нормативными документами или уполномоченным государственным органом. Требования пожарной безопасности и саму пожарную безопасность можно соотнести как метод и предмет. Главное здесь - пожарная безопасность, то есть состояние защищенности от пожаров. Достигается она путем установления определенных требований, при соблюдении которых пожар должен быть предотвращен, вследствие чего не будет необходимости применять иные методы ее обеспечения - тушить пожары, осуществлять эвакуацию людей, животных и имущества и т.д. Подробно такие требования изложены в технической документации, например, правилах пожарной безопасности. Однако есть источники, не подпадающие под категории, указанные в определении, то есть не исходящие из законодательства, нормативных документов и государственных органов, но содержащие положения о пожарной безопасности. Ими могут являться, к примеру, инструкции по пользованию бытовыми приборами. Но хотя в них содержатся требования и наставления, обеспечивающее безопасное противопожарное использование предметов, в смысле комментируемого Закона считать их требованиями пожарной безопасности нельзя, хотя это и родственные явления.

4. Нарушения требований пожарной безопасности определяются

ст. 1

комментируемого Закона как невыполнение или ненадлежащее выполнение требований пожарной безопасности. Что такое требования пожарной безопасности, подробно рассмотрено выше. Необходимо обратить внимание, что при определении нарушения не рассматривается вопрос о наличии либо отсутствии вины в этом, о форме вины - умышленной, неосторожной. Законодатель предельно упрощает ситуацию: есть установленные соответствующим образом требования, и четкое следование им является выполнением. Если такие действия или бездействие отсутствуют, то это уже нарушение требований, независимо от сопутствующих обстоятельств. Невыполнение требований - это полное отсутствие действий либо бездействия, необходимых для следования их содержанию. Ненадлежащее выполнение требований - это наличие лишь частичных действий или бездействия, а также деяния, совершенные хотя и в необходимом объеме, но не в надлежащее время, не в надлежащем месте, ненадлежащими лицами и т.д.

5. Согласно комментируемой

норме

права противопожарный режим - это правила поведения людей, порядок организации производства или содержания помещений либо территорий, обеспечивающие предупреждение нарушений требований пожарной безопасности и тушение пожаров. Как мы видим, во всем понятийном аппарате Закона базисными являются понятия «пожарная безопасность» и исходящее от него «требования пожарной безопасности». Многие дальнейшие понятия по своей структуре строятся на этих понятиях. Таким образом, мы имеем пожарную безопасность как состояние

защищенности от пожаров, требований пожарной безопасности как организационная форма достижения такого состояния, а противопожарный режим - это некое идеальное состояние, порядок действий, при соблюдении которых возможность возникновения пожара теоретически сведена к нулю. Достигается это состояние путем строгого выполнения требований пожарной безопасности. Из определения следует, что противопожарный режим возможен не только на предприятиях, в учреждениях и организациях, но и в быту.

6. Меры пожарной безопасности определяются как действия по обеспечению пожарной безопасности, в том числе по выполнению требований пожарной безопасности. При их соотношении с предыдущим определением можно сказать, что противопожарный режим осуществляется путем принятия мер пожарной безопасности. Рассматриваемое определение является не чем иным, как методом достижения пожарной безопасности. Обращает на себя внимание сделанное законодателем уточнение о том, что меры пожарной безопасности - это в том числе и выполнение требований пожарной безопасности. "В том числе" означает, что эти понятия не идентичны, а являются частью и целым, и выполнение требований пожарной безопасности является, хотя, видимо, и важнейшим, но не единственным, а частным случаем мер пожарной безопасности. К другим формам осуществления мер пожарной безопасности относится соблюдение инструкций и наставлений по использованию бытовых приборов, о чем говорилось выше, поскольку такие инструкции не подпадают под определение требований пожарной безопасности, но их соблюдение, несомненно, вносит свой вклад в обеспечение пожарной безопасности.

К мерам пожарной безопасности можно также отнести инструкции и наставления по эвакуации из горящих помещений, и вообще любые действия, даже не прописанные в каких-либо нормативах и вообще не зафиксированные на бумажных носителях, но ведущие к состоянию защищенности от пожаров. Список мер пожарной безопасности никоим образом не может быть ограничен. Подробно указанный вопрос освещен в [ст. 21](#) комментируемого Закона.

7. Пожарная охрана определена как совокупность созданных в установленном порядке органов управления, подразделений и организаций, предназначенных для организации профилактики пожаров, их тушения и проведения возложенных на них аварийно-спасательных работ.

Прежде всего, пожарная охрана создается в установленном порядке, то есть самим государством, муниципальными образованиями, руководством предприятий, учреждений и организаций. Помимо этого, в определении фактически имеется требование к правоприменителю о придании таким отрядам и группам организационной структуры, на что указывает упоминание органов управления, подразделений и организаций. Таким образом, пожарная охрана - это организованная система органов и лиц, действующих в определенном направлении. Законодатель также перечисляет функции пожарной охраны - она предназначена для организации профилактики пожаров, их тушения и проведения аварийно-спасательных работ.

Профилактика пожаров

- это осуществление целого комплекса организационных, технических, финансовых, пропагандистских мер, направленных на недопущение возникновения пожаров. Такая профилактика охватывает собой многое, начиная от перестройки промышленности для возведения как можно большего числа конструкций и изделий из огнестойких материалов, разработки порядка выполнения технологических операций, не допускающих возгорания, до банального "не курить в неположенном месте" и т.д.

Тушение пожаров

- это практические действия, направленные на ликвидацию очага возгорания. Естественно, под тушением пожаров следует понимать не только непосредственную ликвидацию огня, но и организационную составляющую работы - развертывание штаба по тушению, разработку и планирование операции по тушению пожаров. Такие действия просто необходимы при тушении, например, пожара на газовой скважине, которое может продолжаться месяцами. Проведение аварийно-спасательных работ - это деятельность, направленная на сохранение жизни, здоровья людей, животных, а также по возможности имущества. Подробно вопросы пожарной охраны рассматриваются в

[ст. 4](#)

комментируемого закона.

8. Следующим определением, раскрываемым в

[ст. 1](#)

комментируемого Закона, является пожарно-техническая продукция, согласно чему, она представляет собой специальную техническую, научно-техническую и интеллектуальную продукцию, предназначенную для обеспечения пожарной безопасности, в том числе пожарную технику и оборудование, пожарное снаряжение, огнетушители и огнезащитные вещества, средства специальной связи и управления, программы для электронных вычислительных машин и базы данных, а также иные средства предупреждения и тушения пожаров. Говоря простыми словами, под пожарно-технической продукцией можно понимать любые средства, предотвращающие или ликвидирующие пожары.

Подробно об указанном перечне говорится в

[Перечне](#)

пожарно-технической продукции, утвержденном

[приказом](#)

ГУГПС МВД РФ от 18 июня 1996 г. N 33. Поскольку в дальнейшем при комментировании

[Закона](#)

об этом говорить не будет, остановимся на указанном перечне подробнее. К специальной технической продукции в данном случае относится ряд категорий. Одной из них являются системы, элементы систем и устройства предотвращения возникновения и распространения пожара - комплекс технических средств зданий, сооружений и

оборудования, направленных на исключение условий возникновения и распространения пожара. К их числу относят:

1) средства контроля и обнаружения пожаровзрывоопасных сред, предотвращения возникновения и распространения пожара в результате аварии на технологическом оборудовании (сигнализаторы дозврывоопасных концентраций, огнепреградители, пламяотсекатели, клапаны и мембраны, системы аварийной флегматизации и прочие средства);

2) изделия и системы предназначенные для противопожарной защиты электрического и технологического оборудования (автоматические выключатели, устройства защитного отключения, молниезащита, устройства нейтрализации зарядов статического электричества);

3) машины, приборы, оборудование и инструмент, выполненные в пожаровзрывозащищенном (светильники, выключатели, электродвигатели, электроприводы, низковольтные комплектные устройства, элементы коммуникаций, искробезопасный ручной инструмент);

4) средства предотвращения возникновения и распространения пожара в зданиях, сооружениях и прочих объектах (устройства герметизации кабельных вводов; противопожарные двери, ворота и клапаны; огнестойкие сейфы и шкафы; противопожарные занавесы и прочие средства);

5) огнезащитные вещества и материалы (антипирены, составы для пропитки, покрытия, лаки, краски, пасты, специальные огнезащитные наполнители; специальное оборудование для выполнения работ по огнезащите строительных конструкций и материалов);

6) прочие системы, средства и устройства предотвращения возникновения и распространения пожара.

Другой категорией специальной технической продукции являются установки пожарной сигнализации - изделия и системы для обнаружения пожара, обработки информации, выдачи команд исполнительным устройствам установок пожаротушения, извещения и оповещения о пожаре (извещатели пожарные и охранно-пожарные, приборы приемно-контрольные пожарные и охранно-пожарные, приборы управления пожарные, устройства оповещения о пожаре и управления эвакуацией, пульты централизованного наблюдения пожарные, прочие установки и технические средства пожарной сигнализации).

Также сюда относятся установки пожаротушения - совокупность стационарных технических средств для обеспечения тушения пожара, подавления его опасных факторов, а также средства технического обслуживания этих установок (установки водяного и (или) пенного пожаротушения, газового пожаротушения, порошкового пожаротушения, аэрозольного пожаротушения, комбинированного пожаротушения,

секции наборные и пусковые, шкафы пожаротушения; рамы и стойки к батареям, пожарные насосы, клапаны, головки, краны, запорно-пусковые устройства, пневматические и тросовые побудительные системы, сигнализаторы, приводы, коллекторы, трубопроводы, оросители, насадки, генераторы; системы и элементы противодымной вентиляции, в том числе вытяжной и приточной, устройства дымоподавления; прочие установки пожаротушения).

В эту же категорию следует включить средства визуальной информации пожарные (знаки пожарной безопасности, в том числе указатели пожарных гидрантов, водоемов, пирсов, эвакуационных выходов и т.п. различного конструктивного и климатического исполнения, переносные стенды с предупреждающими надписями и знаками пожарной безопасности, специальные средства для маркирования, указания и обозначения мест расположения первичных средств тушения пожара, в том числе: ленты синтетические, самосветящиеся, люминисцентные и прочие средства; типовые инструктивные таблички с правилами пожарной безопасности и т.п.).

Специальной технической продукцией, несомненно, являются огнетушащие вещества - вещества, предназначенные для тушения пожаров (добавки специальные, повышающие эффективность тушения, пенообразователи для тушения пожаров, составы специальные газовые огнетушащие, порошки огнетушащие, составы огнетушащие аэрозольные, прочие огнетушащие вещества), а также огнетушители - переносные или передвижные устройства для тушения пожара (водные, пенные, порошковые, газовые, комбинированные, аэрозольные, прочие огнетушители).

К специальной технической продукции относятся пожарные машины - транспортные или транспортируемые средства, предназначенные для тушения пожаров и обеспечения деятельности пожарной охраны (пожарные автомобили основные, специальные, вспомогательные: пожарные автоцистерны, пожарные автонасосы, пожарные рукавно-насосные автомобили, пожарные автомобили пенного пожаротушения, пожарные автомобили водопенного тушения, пожарные автомобили порошкового тушения, пожарные автомобили пенопорошкового тушения, пожарные автомобили газового тушения, пожарные автомобили газовойодяного тушения, пожарные автомобили комбинированного тушения, пожарные аэродромные автомобили; пожарные автолестницы, пожарные автоподъемники и пожарные коленчатые подъемники, пожарный автомобиль газодымозащитной службы, пожарный автомобиль дымоудаления, пожарный водозащитный автомобиль, пожарная автолаборатория, пожарный автомобиль технической службы, пожарная автонасосная станция, рукавный пожарный автомобиль, пожарные аварийно-спасательные автомобили, пожарные штабные и оперативные автомобили, пожарные автомобили связи и освещения, пожарные автомобили отогрева пожарной техники, пожарные автомобили диагностики и ремонта пожарной техники, пожарные агитационные автомобили, автомобили первой медицинской помощи при пожарах, подвижный пункт управления силами и средствами пожаротушения, пожарный автомобиль ремонта средств связи, пожарный автомобиль первой помощи, пожарные поезда, пожарные самолеты, пожарные вертолеты, пожарные суда, пожарные тракторы, установки пожаротушения на гусеничном, колесном или ином шасси и прицепах, лесопожарная техника, рукавомоечные машины,

рукавонавязочные устройства, пожарные насосы, пожарные насосные агрегаты и насосные станции, пожарные мотопомпы, съемные модули и контейнеры, станции зарядные, пожарные дымососы, пожарные насосы; прочие пожарные машины и пожарная техника).

Пожарное оборудование тоже следует отнести к специальной технической продукции. Оно представляет собой оборудование, входящее в состав коммуникаций пожаротушения, специальные технические средства, предназначенные для комплектации пожарных машин, систем противопожарного водоснабжения, пожарной техники, средств специальной связи, управления и иных средств предупреждения и тушения пожаров, для обучения и тренировки пожарных, а также средства технического обслуживания, ремонта, эксплуатации и испытания этого оборудования (пожарные шкафы; пожарные гидранты, пожарные подставки; пожарные колонки; пожарные краны; пожарные рукава; пожарные стволы; пожарные соединительные головки; рукавные переходники; рукавные водосборники; рукавные разветвления; всасывающие пожарные сетки; пожарные гидроэлеваторы; пожарные пеносмесители; рукавные мостики; рукавные зажимы; рукавные задержки; рукавные кассеты; рукавные катушки; рукавные колена; ключи соединительных головок; лифты с режимом работы "перевозка пожарных"; стенды и станции диагностики, ремонта и технического обслуживания, испытательные средства и устройства, приборы и оборудование для обслуживания средств индивидуальной защиты органов дыхания, специальное оборудование для регенерации и утилизации огнетушащих веществ, прочее пожарное оборудование).

К указанной продукции относится также пожарный инструмент, приспособления и оборудование для проведения специальных работ на пожаре - инструмент, приспособления и оборудование для вскрытия и разборки конструкций и проведения аварийно-спасательных работ при тушении пожаров (гидравлический инструмент, пожарные щиты, механизированный инструмент, немеханизированный инструмент, прочий инструмент пожарный, приспособления и оборудование для проведения специальных работ на пожаре). К такой же продукции относятся пожарные спасательные устройства и снаряжение - средства предназначенные для проведения спасательных работ при пожарах (устройства спускные пожарные, рукава спасательные, лестницы ручные пожарные, веревки пожарные спасательные, пояса пожарные спасательные, карабины пожарные, системы беспарашютного десантирования с вертолета, транспортно-спасательные кабины, маты и полотнища спасательные пожарные, устройства метательные, прочие устройства и снаряжение пожарные спасательные). К ней же следует отнести средства индивидуальной и коллективной защиты при пожарах - специальные индивидуальные технические средства, а также специальное оборудованные сооружения и приспособления для групповой защиты людей (пожарных и населения при эвакуации) и пожарной техники от опасных факторов пожара, средств поражения и катастроф, специальные медицинские средства для оказания доврачебной помощи (средства индивидуальной и коллективной защиты органов дыхания и зрения; устройства искусственной вентиляции легких; одежда специальная, защитная; средства защиты головы, рук и ног, снаряжение; убежища, укрытия, защитные модули, прочие средства индивидуальной и коллективной

защиты при пожарах).

К специальной технической продукции относятся системы и средства связи и управления пожарных специальные - аппаратно-программные комплексы телекоммуникации и управления, предназначенные для приема, преобразования и передачи информации по радио- и проводным каналам и линиям связи в виде данных, речевых, телеграфных, факсимильных, телевизионных, графических и других видов сообщений, а также сигналов сигнализации и оповещения (системы и средства радиосвязи специальные, системы и средства проводной связи специальные, системы и средства радиотелефонной связи специальные, системы и средства громкоговорящей связи специальные, системы и средства ввода, вывода, хранения, обработки, отображения информации специальные, прочие системы и средства связи и управления пожарных, оборудование специальное, инструменты и приспособления для испытаний и эксплуатации систем и средств связи и управления пожарных, прочие системы и средства связи и управления пожарных специальные).

Также сюда относятся специальные приборы и установки - специальное исследовательское оборудование, предназначенное для проведения испытаний на пожаровзрывоопасность веществ и материалов, на огнестойкость и пожарную опасность строительных конструкций и инженерного оборудования, оценки качества огнезащитных покрытий и проведения пожарно-технической экспертизы, научные приборы и оборудование, используемое при проведении научно-исследовательских, технологических и проектных работ:

- 1) приборы и установки для определения показателей пожаровзрывоопасности веществ и материалов;
- 2) стендовое оборудование для испытаний строительных конструкций и оборудования на огнестойкость;
- 3) приборы и установки для определения показателей пожаровзрывоопасности электроустановок;
- 4) приборы и установки контроля качества выполнения огнезащитных работ;
- 5) приборы и установки для испытаний теплогенерирующих установок на пожаровзрывобезопасность;
- 6) приборы и установки специальные для проведения пожарно-технической экспертизы;
- 7) прочие приборы и установки специальные.

Наконец, к такой продукции следует отнести автоматизированные и информационные системы и средства обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов и объектов - комплексы и средства автоматизации и информатизации, реализующие

выполнение функций обеспечения пожарной безопасности и управления пожарной охраной (специальные программное, информационное и техническое обеспечение и их компоненты, в том числе, их комплектующие, программные изделия, автоматизированные рабочие места (АРМ), вычислительные сети и их компоненты, документация на системы и средства автоматизации и информатизации, оборудование специальное, инструменты и приспособления для их испытаний и эксплуатации.

Под научно-технической и интеллектуальной продукцией в области пожарной безопасности понимается продукция, являющаяся результатом научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ и служащая для целей формирования технической политики, совершенствованию деятельности, обучения, накопления, рекламы и пропаганды пожарно-технических знаний и достижений в указанной области, а также для производства специальной технической продукции, ее испытаний, ремонта и эксплуатации. Сюда относятся:

1) результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских, технологических и проектных работ в области пожарной безопасности (отчеты о научно-исследовательской работе, отчетные и аналитические материалы, проектная, конструкторско-технологическая и сопроводительная документация, рефераты, монографии, программы, базы данных, топологии интегральных микросхем, изобретения, полезные модели, образцы пожарно-технической продукции, макеты и экспериментальные образцы, опытные (опытно-промышленные) образцы, промышленные образцы и т.д.);

2) методическая и справочная документация в области пожарной безопасности (методики, методические рекомендации, методические указания, пособия, справочники, каталоги, прочие методические и справочные документы);

3) специальная литература, включающая в себя отдельные нормативные правовые акты в области пожарной безопасности или их сборники, учебная пожарно-техническая литература (учебники, монографии, учебные программы, журналы, прочая учебная литература);

4) продукция для целей рекламы и противопожарной пропаганды (произведения литературы и искусства на противопожарную тематику, радио-, теле-, видео-, аудио-, и кинопродукция, печатная продукция (проспекты, календари, рекламные щиты, транспаранты, открытки, конверты, марки, плакаты, брошюры, буклеты и др.), сувениры, игры и игрушки, знаки отличия и нагрудные знаки Государственной противопожарной службы, реклама пожарно-технической продукции, выставочные пожарно-технические экспозиции их элементы и образцы, макеты, объекты монументально-изобразительного искусства, прочая продукция для целей рекламы и противопожарной пропаганды).

9.

Государственный пожарный надзор

- это осуществляемая в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами

требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки. Законодатель устанавливает, что указанная деятельность осуществляется в установленном законодательством порядке, то есть определенными лицами и структурами, определенным способом. Суть такой деятельности сводится к контрольно-надзорным функциям: контролю за соблюдением требований пожарной безопасности другими физическими, должностными и юридическими лицами. То есть, в ходе государственного пожарного надзора не создается чего-то нового, а констатируется текущее состояние дел. Надзорная деятельность состоит из двух основных элементов: проведению проверочных мероприятий, по результатам которых выявляются нарушения, и принятия соответствующих мер по устранению нарушений и наказанию виновных. Не следует путать государственный пожарный надзор как деятельность системы государственных органов, носящих одноименное название. Подробно вопросы государственного пожарного надзора освещаются в [ст. 6](#) комментируемого Закона.

10. Ведомственный пожарный надзор применительно к комментируемому [Закону](#)

- это деятельность ведомственной пожарной охраны по проверке соблюдения организациями, подведомственными соответствующим федеральным органам исполнительной власти, требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки. Суть деятельности, осуществляемой при ведомственном пожарном надзоре, точно такая же, как и при государственном пожарном надзоре, о чем говорилось выше. Отличие состоит лишь в круге поднадзорных объектов. Если при осуществлении государственного пожарного надзора в него входят все предприятия, учреждения, организации, граждане, то при осуществлении ведомственного пожарного надзора их круг ограничен соответствующими структурами.

[Положения](#)

о ведомственном пожарном надзоре содержит

[ст. 12](#)

комментируемого Закона.

11.

[Статья 1](#)

комментируемого Закона дает определение подтверждению соответствия в области пожарной безопасности. Согласно указанной норме права такое подтверждение представляет собой документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, выполнения работ и оказания услуг требованиям технических регламентов, стандартов, норм пожарной безопасности или условиям договоров. Таким образом, очевидно, что подтверждение соответствия в области пожарной безопасности является методом, вспомогательным механизмом осуществления мер пожарной безопасности. Суть подтверждения сводится к тому, что уполномоченные органы проверяют объекты, продукцию, работы и услуги на предмет соответствия их требованиям пожарной безопасности, которые устанавливаются государством, и при его наличии подтверждают это документально. Подтверждение соответствия в области пожарной безопасности - это своеобразный знак, наличие которого говорит, что тот или иной

объект либо деятельность безопасны в пожарном отношении. Естественно, что указанное подтверждение должно получаться в установленном законодательно порядке у компетентных органов. Важным моментом является и то, что подтверждению подлежат не только товары, вещи, механизмы, но и деятельность. Подтверждение соответствия в области пожарной безопасности регламентировано положениями [ст. 33](#)

комментируемого Закона.

12. В рассматриваемой

[ст. 1](#)

комментируемого Закона дается определение нормативных документов по пожарной безопасности как технических регламентов и стандартов, а также действующих до вступления в силу технических регламентов и вновь разрабатываемых норм пожарной безопасности, правил пожарной безопасности, стандартов, инструкций и иных документов, содержащих соответственно обязательные и рекомендательные требования пожарной безопасности. Таким образом, в смысле комментируемого Закона к нормативным документам по пожарной безопасности до принятия

[Федерального закона](#)

от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" относились только подзаконные нормативно-правовые акты, при этом принятые в своем большинстве даже не на уровне Правительства РФ, а на уровне министерств и ведомств. Указанный же выше регламент содержит нормы и правила прикладного, технического характера. До этого технические правила и нормы не содержались в нормативно-правовых актах уровня закона. Однако определение нормативных документов по пожарной безопасности допускает, вернее, не исключает, чтобы они имели и такой статус.

13. Профилактика пожаров в

[ст. 1](#)

комментируемого Закона определяется как совокупность превентивных мер, направленных на исключение возможности возникновения пожаров и ограничение их последствий. Следует обратить внимание на ряд деталей. Во-первых, целью профилактики является не исключение случаев возникновения пожаров, а исключение даже такой возможности. Иными словами, имеется определенная ситуация, например, утилизация опавших с деревьев листьев осенью путем их сжигания. Профилактика пожаров в таком случае даже не допускает вероятности того, что при наличии тех или иных привходящих обстоятельств может возникнуть пожар. Во-вторых, одной из задач профилактики пожаров, исходя из определения, является ограничение их последствий. Таким образом, законодатель теоретически допускает, что, как ни будут стараться одни субъекты правоприменения обеспечивать соблюдение требований пожарной безопасности, другие такие субъекты могут ими пренебречь, или же возгорание может возникнуть по не зависящим от человека причинам, например, в результате удара молнии. Профилактика пожаров должна учитывать независимые от человека явления, поэтому второй ее целью является минимизация общественно опасных последствий пожара, раз уж он случился. Таким образом, ее значение в юридическом смысле (недопущение и минимизация) выходит за рамки ее значения при

буквально-грамматическом толковании словосочетания (недопущение). Профилактике пожаров в том числе посвящены положения

[ст. 25](#)

комментируемого Закона.

14. Первичные меры пожарной безопасности определяются как реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров. «Принятых в установленном порядке» означает, что первичные меры пожарной безопасности должны устанавливаться компетентными органами или лицами, они должны быть надлежащим образом изложены в письменных источниках. Целями таких мер, как и указано в определении, является как предотвращение пожаров, так и спасение людей и имущества при наступлении пожаров. Таким образом, речь идет и о том, что делать «до» возникшей опасной ситуации, как ее избежать, то есть о профилактике, так и о том, что делать «после» того, как такая ситуация все же возникла. Хотя это и не сказано в определении, но, по крайней мере, не опровергнуто, то можно сделать вывод, что слово «первичные» четко указывает на характер таких мер. Слово «первичные» в данном контексте означает, что речь идет не об увеличении финансирования работ по пропаганде осторожного обращения с огнем, не об изменении организации деятельности диспетчерских служб органов пожарной охраны, а о деяниях, непосредственно так или иначе влияющих на возникновение или невозникновение возгорания.

15. Гарнизон пожарной охраны в

[ст. 1](#)

комментируемого Закона определен как совокупность расположенных на определенной территории органов управления, подразделений и организаций независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, к функциям которых отнесены профилактика и тушение пожаров, а также проведение аварийно-спасательных работ. Проанализируем признаки гарнизона пожарной охраны. Во-первых, он должен быть расположен на определенной территории. Это обозначает, что такая территория должна быть определенным образом обозначена, обособлена, отграничена, относительно компактна. Во-вторых, на ней могут быть расположены органы управления, подразделения и организации. Органами управления являются структуры, осуществляющие руководство, координацию и взаимодействие структур, непосредственно осуществляющих возложенные на них функции. Подразделения и организации отличаются тем, что под организациями понимаются самостоятельные структуры, а под подразделениями - отдельные части организаций. В третьих, органы управления, организации и подразделения могут являться гарнизонами пожарной охраны, независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности. Как мы увидим далее, из комментируемого Закона следует, что в Российской Федерации допускается наличие как государственной, так и муниципальной, ведомственной, частной, добровольной пожарной охраны. Соответственно, все такие структуры будут носить статус гарнизона пожарной охраны. В-четвертых, к функциям гарнизонов пожарной охраны должны быть обязательно отнесены профилактика и тушение пожаров, проведение аварийно-спасательных работ. О значении указанных действий

уже говорилось выше, при комментировании определений, изложенных в ст. 1 Закона.

И, наконец, в-пятых, законодатель установил цели осуществления гарнизоном пожарной охраны своей деятельности - профилактику и тушение пожаров, проведение аварийно-спасательных работ. Подробно каждый из указанных видов деятельности уже анализировался выше. Таким образом, только при наличии всех пяти элементов то или иное структурное образование можно считать гарнизоном пожарной охраны.

16. Организация тушения пожаров представляет собой согласно [ст. 1](#)

комментируемого Закона совокупность оперативно-тактических и инженерно-технических мероприятий (за исключением мероприятий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности), направленных на спасение людей и имущества от опасных факторов пожара, ликвидацию пожаров и проведение аварийно-спасательных работ. Законодатель выделяет два типа мероприятий в ходе тушения пожара: оперативно-тактические и инженерно-техническими. Под оперативно-тактическими мероприятиями понимается организация оцепления места пожара, развертывание штаба тушения, определение тактики тушения пожара, состава привлекаемых для этого сил и средств, их группировку. Понятно, что если необходимо потушить одиноко стоящий сарай, то планирование будет сведено к минимуму. Другое дело, когда горит промышленное предприятие, разлившаяся в воде нефть, газовое месторождение и т.д. Здесь успех пожаротушения зависит в большей степени именно от оперативно-тактических, чем от инженерно-технических мероприятий. Первые из них определяют, какие именно инженерные и технические действия необходимо осуществить. Под инженерно-техническими мероприятиями понимаются действия прикладного характера, прямо направленные на прекращение горения, либо создающие для этого необходимые условия. К таким мероприятиям относятся залив пламени водой, прокладка штольни для направленного взрыва с целью перекрытия скважины, из которой поступает газ, установка лестниц для эвакуации людей из высотных домов и т.д.

Законодатель делает оговорку, что мероприятия по обеспечению первичных мер пожарной безопасности не являются организацией тушения пожара. Это сделано в целях отграничения ведущейся планомерной борьбы с огнем и работы по эвакуации находящихся в опасности объектов от нередко спонтанной, очаговой реакции людей на возгорание. Расположить вокруг горящего дома пожарные расчеты, организовать подачу воды из гидрантов и спланировать атаку - это одно, а попытаться из огнетушителя потушить вспыхнувшие обои, выбить ногой дверь и вынести надыхавшихся дымом соседей по кабинету - это другое. Самое главное, что организация тушения пожара не представляется иначе как организованная, спланированная и целенаправленная деятельность, тогда как первичные меры пожарной безопасности хотя и могут носить организованный характер, но в большинстве случаев осуществляются участниками и очевидцами событий по собственной инициативе, при наличии возможности, самостоятельно.

[Статья 2.](#) Законодательство Российской Федерации о пожарной безопасности 1. Статья 2 комментируемого Закона определяет законодательство РФ о пожарной безопасности. Так, к нему относится непосредственно комментируемый (базовый) закон, федеральные законы и подзаконные нормативно-правовые акты, законы и подзаконные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Согласно данной норме права, да и вообще по логике вещей, законодательство о пожарной безопасности основывается на [Конституции](#) РФ. И хотя в ней даже при самом внимательном изучении невозможно обнаружить нормы именно о пожарной безопасности, несомненно, следует понимать это более широко, потому что вся правовая система государства в целом основывается на Конституции.

Так,
[п. 1 ст. 20](#)
Конституции РФ предусмотрено право каждого человека на жизнь,

[п. 1 ст. 41](#)
- на охрану здоровья,

[п. 1 ст. 35](#)
- на охрану частной собственности. В соответствии со
[ст. 2](#)

Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита является обязанностью государства. Выше, в [комментариях](#) к преамбуле Закона, уже говорилось, что законодательство о пожарной безопасности самым непосредственным образом соотносится с указанными выше конституционными правами граждан, поскольку его несоблюдение может повлечь как человеческие жертвы, ранения, так и потерю имущества.

В
[ст. 71-72](#)
Конституции РФ отсутствует четкое указание на то, в чье ведение входят вопросы законодательства о пожарной безопасности - Российской Федерации, Российской Федерации совместно с субъектами РФ и т.п. Однако указанную сферу правоотношений, на мой взгляд, следует включить в категорию "осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий", которая в соответствии с

[подп. "з" п. 1 ст. 72](#)
Конституции РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. В силу положений
[п. 5 ст. 76](#)

Конституции РФ в указанном случае законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ не должны противоречить законодательству Российской Федерации.

2. Очень важна

[ч. 2 ст. 2](#)

комментируемого Закона, устанавливающая, что при установлении более низких, чем в этом Законе, требований пожарной безопасности со стороны органов государственной власти субъектов РФ, они не применяются. Следует отметить, что данное положение характерно как раз для регулирования правоотношений, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что подтверждает сделанное выше утверждение. Помимо этого, положения ч. 2 ст. 2 комментируемого Закона в определенной степени компенсируют имеющиеся пробелы в законодательстве, выраженные в отсутствии прямого упоминания в

[Конституции](#)

РФ указанного вопроса. В принципе, уровень Конституции РФ предусматривает упоминание в ней лишь основополагающих вопросов ведения, применения обобщений. Представляется естественным, что в нормативном акте уровня Конституции нет необходимости подробно прописывать все сферы взаимоотношений, например, борьбу с пожарами, нарушениями Правил дорожного движения, вопросы рыбоохраны, пчеловодства и т.д., поэтому формулировка «борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий» вполне может охватывать и законодательство о пожарной безопасности.

Помимо

[Конституции](#)

РФ и комментируемого

[Закона](#)

, на федеральном уровне вопросы пожарной безопасности регламентированы также подзаконными нормативно-правовыми актами, издаваемыми Правительством РФ, министерствами и ведомствами. Центральное место в системе законодательства о пожарной безопасности, безусловно, занимает комментируемый Закон. Остальные нормативно-правовые акты принимаются во исполнение отдельных его положений, уточняют и конкретизируют базовые законоустановления. Однако наряду с комментируемым Законом, следует отдельно сказать о принятом недавно федеральном законе, детально регулирующем вопросы, связанные с пожарной безопасностью. Речь идет о

[Федеральном законе](#)

от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (вступает в силу по истечении 9 месяцев со дня его официального опубликования). В соответствии с его

[ст. 1](#)

он принят в целях защиты жизни, здоровья, имущества граждан и юридических лиц, государственного и муниципального имущества от пожаров, определяет основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и устанавливает общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции), в том числе к зданиям, сооружениям и строениям, промышленным объектам, пожарно-технической продукции и продукции общего назначения. Федеральные законы о технических регламентах, содержащие требования пожарной безопасности к конкретной продукции, не действуют в части, устанавливающей более

низкие, чем установленные этим федеральным законом, требования пожарной безопасности. Его требования обязательны для исполнения при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты; разработке, принятии, применении и исполнении федеральных законов о технических регламентах, содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов по пожарной безопасности; разработке технической документации на объекты защиты. В отношении объектов защиты специального назначения, в том числе объектов военного назначения, объектов производства, переработки, хранения радиоактивных и взрывчатых веществ и материалов, объектов уничтожения и хранения химического оружия и средств взрывания, наземных космических объектов и стартовых комплексов, горных выработок, объектов, расположенных в лесах, наряду с указанным законом должны соблюдаться требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами РФ. Техническое регулирование в области пожарной безопасности ядерного оружия и связанных с ним процессов разработки, производства, эксплуатации, хранения, перевозки, ликвидации и утилизации его составных частей, а также в области пожарной безопасности зданий, сооружений, строений, объектов организаций ядерного оружейного комплекса РФ устанавливается законодательством РФ.

Как мы видим, комментируемый Закон и Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» регулируют сходные правоотношения, но они отнюдь не дублируют друг друга. Как уже рассматривалось выше при комментировании положений

[ст. 1](#)

Закона, требования пожарной безопасности являются специальными условиями социального и (или) технического характера, установленными в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством РФ, нормативными документами или уполномоченным государственным органом. Так вот федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и является одним из таких нормативно-правовых актов, ведущим актов в сфере технического регулирования вопросов пожарной безопасности. Это, в частности, вытекает и из положений

[ст. 2](#)

указанного Закона, в соответствии с которыми правовой основой технического регулирования в области пожарной безопасности являются

[Конституция](#)

Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы

[«О техническом регулировании»](#);

[«О пожарной безопасности»](#);, в соответствии с которыми разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы обеспечения пожарной безопасности объектов защиты (продукции).

На то, что указанные правоотношения не тождественны, указывает сфера технического регулирования и его суть. Так, техническое регулирование в области

пожарной безопасности представляет собой установление в нормативных правовых актах Российской Федерации и нормативных документах по пожарной безопасности требований пожарной безопасности к продукции, процессам проектирования, производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации; правовое регулирование отношений в области применения и использования требований пожарной безопасности; правовое регулирование отношений в области оценки соответствия. К нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относятся федеральные законы о технических регламентах, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности. К нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила). На существующие здания, сооружения и строения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действовавшими требованиями пожарной безопасности, положения вновь принятого закона не распространяются, за исключением случаев, если дальнейшая эксплуатация указанных зданий, сооружений и строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара. В таких случаях собственник объекта или лицо, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться зданиями, сооружениями и строениями, должны принять меры по приведению системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты в соответствие с требованиями закона.

Комментируемый же

[Закон](#)

регулирует правоотношения в области пожарной безопасности "в целом", не вдаваясь в детали, что и требуется от базового закона по определенному направлению государственной политики.

Что касается подзаконных нормативных правовых актов, регламентов и правил, то в соответствии с его

[ст. 151](#)

федерального закона от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" со дня вступления в силу указанного федерального закона до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к объектам защиты (продукции), процессам производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации (вывода из эксплуатации), установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению в части, не противоречащей требованиям закона. До дня вступления в силу соответствующих технических регламентов схема декларирования соответствия продукции требованиям пожарной безопасности на основе собственных доказательств применяется для продукции общего назначения только изготовителями или юридическими лицами, выполняющими функции иностранного изготовителя. Документы об аккредитации, выданные в установленном порядке органам, осуществляющим сертификацию, испытательным лабораториям (центрам) до дня вступления в силу этого закона, а также документы, подтверждающие соответствие

продукции требованиям пожарной безопасности, принятые до дня вступления в силу закона, считаются действительными до окончания установленного в них срока.

Статья 3. Система обеспечения пожарной безопасности 1. Статья 3 комментируемого Закона дает характеристику и раскрывает содержание системы обеспечения пожарной безопасности. Из содержащегося в статье определения следует, что она представляет собой совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами.

Силы и средства системы обеспечения пожарной безопасности - это все материально-технические средства, предназначенные для непосредственной ликвидации пожаров (от самолетов, имеющих возможность выбрасывать тонны воды до ведра с песком, багра и топора на щите противопожарных средств, а также личный состав формирований, предназначенных для предотвращения и ликвидации пожаров, системы сигнализации, предупреждения и оповещения, диспетчерские службы и многое другое).

Мерами правового характера являются все правовые акты, издаваемые по данному вопросу. Представляется, что к их числу могут быть отнесены не только акты, обладающие признаками нормативности, но и ненормативные правовые акты. К числу первых можно отнести как комментируемый

Закон

и принимаемые в соответствии с ним федеральные законы, нормативно-правовые акты Правительства РФ, министерств и ведомств, законы субъектов РФ, подзаконные нормативно-правовые акты субъектов РФ, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, так и локальные нормативно-правовые акты - правила пожарной безопасности на конкретных предприятиях, учреждениях и организациях, инструкции по действиям в случае пожара, и т.д. К числу вторых можно отнести все правовые акты, не обладающие признаками нормативности, от назначений на должности руководителей тех или иных подразделений, задействованных в обеспечении пожарной безопасности, до принятия актов, ограничивающих в период повышенной пожарной опасности пользование лесами, разведение огня и т.п.

Меры организационного характера самым непосредственным образом соотносятся с мерами правового характера, поскольку все какие-либо организационные решения и мероприятия реализуются путем правового регулирования, издания правовых актов. Таким образом, их можно соотнести как предмет и метод, то есть необходимость в применении организационных мер порождает правовые меры как средство их реализации, а принятые правовые меры, в свою очередь, требуют проведения определенных организационных мероприятий. К мерам организационного характера следует отнести изменение системы надзора и контроля за состоянием соблюдения

законодательства о пожарной безопасности, методах проведения проверок и контроля за устранением выявленных нарушений.

Мерами экономического характера является выделение денежных и иных средств для закупки необходимого оборудования, средств и систем, начиная от модернизации объектов жилого комплекса, промышленности и инфраструктуры, служащей для предотвращения пожаров - например, облицовка стен негорючими материалами, расположение объектов на территории промышленного предприятия на безопасном в пожарном отношении расстоянии, выделение денежных средств на изменение структуры, численности и организации деятельности сил и средств, занятых обеспечением пожарной безопасности, приобретение огнетушителей, установки протипопожарных дверей и т.д. Меры экономического характера следует понимать как в широком, так и в узко-предметном смысле.

Мерами социального характера служит, например, пропаганда соблюдения правил пожарной безопасности, трансляция так называемой социальной рекламы по телевидению, проведение специальных уроков в школах, то есть принятие мер, направленных на изменение отношения граждан к вопросам пожарной безопасности, разъяснения значимости этого вопроса, разъяснения методики действий в тех или иных ситуациях для предотвращения и ликвидации пожаров, принятия мер к спасению людей.

Мерами научно-технического характера следует считать разработку и конструирование передовых материалов, средств и систем, предназначенных на предотвращение и ликвидацию пожаров, уменьшение ущерба от них. Это и новые стойкие к возгоранию красящие средства, строительные материалы, защитные средства, и системы сигнализации и автоматического пожаротушения, и средства пожаротушения - огнетушители, химические смеси и т.д., и техника для борьбы с пожарами, и средства для спасения людей, животных и имущества.

2. Согласно

[ст. 3](#)

комментируемого Закона, основными элементами обеспечения пожарной безопасности являются органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации и граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности. Следует отметить, что такими органами и организациями являются не только те из них, что непосредственно занимаются борьбой с пожарами - пожарные части, добровольные пожарные дружины в муниципальных образованиях, но и те, что причастны к определению и формированию политики в сфере пожарной безопасности.

3. В

[ст. 3](#)

комментируемого Закона перечислены также основные функции системы обеспечения пожарной безопасности.

Во-первых, это нормативное правовое регулирование и осуществление

государственных мер в области пожарной безопасности. Это понятно и очевидно, поскольку для того, чтобы что-то сделать и реализовать какие-либо планы и замыслы, необходима система управления и система действий, которую и организуют нормативно-правовые акты как средство.

Во-вторых, это создание пожарной охраны и организация ее деятельности. Это понятно, потому что пожарная охрана непосредственно борется с огнем и от успешности, организации и материального обеспечения ее функционирования зависит успех в спасении жизни и здоровья людей при возгорании.

В-третьих, это разработка и осуществление мер пожарной безопасности. Данная функция направлена в первую очередь на предотвращение пожаров, поскольку указанные правила представляют собой свод рекомендаций и требований, обеспечивающих не наступление случая возгорания. Так, в соответствии с [ч. 2 п. 4](#)

Правил пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03), утвержденных [приказом](#)

Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ N 313 от 18 июня 2003 г., требуемый уровень обеспечения пожарной безопасности людей должен быть обеспечен выполнением требований нормативных документов по пожарной безопасности или обоснован и составлять не менее 0,999999 предотвращения воздействия опасных факторов в год в расчете на каждого человека, а допустимый уровень пожарной опасности для людей быть не более 10(-6) воздействия опасных факторов пожара, превышающих предельно допустимые значения, в год в расчете на одного человека. Обоснования выполняются по утвержденным в установленном порядке методикам.

В-четвертых, одной из функций системы обеспечения пожарной безопасности является реализация прав, обязанностей и ответственности в области пожарной безопасности. Данная функция представляется абсолютно оправданной, поскольку одного лишь наличия нормативных правил и требований, предназначенных для обеспечения пожарной безопасности, недостаточно для того, чтобы такая безопасность наступила. Необходимо, чтобы эти акты функционировали, исполнялись, для чего, с одной стороны, необходимо предоставить соответствующим лицам права, дающие возможность для исполнения нормативов, а с другой, закрепить обязанность их исполнения за соответствующими структурами и людьми, и ответственность за их неисполнение.

В-пятых, функцией системы является также проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности. Это важно для предотвращения пожаров, поскольку его, как известно, легче предотвратить, чем потушить. При надлежащем осуществлении указанных мер можно добиться снижения количества пожаров, что соответственно уменьшит их жертвы, расходы на ликвидацию и т.д.

В-шестых, функцией системы является содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности.

Приведенные действия особенно важны для сельской местности, поскольку пожарные части и депо МЧС РФ, естественно, имеются не в каждом селе, и время их прибытия в некоторые населенные пункты может исчисляться десятками минут, а то и часами. Это, в свою очередь, в худшую сторону отражается на эффективности борьбы с огнем, в немалой степени и потому, удастся ли пожарным застать пожар на ранней стадии, или им предстоит борьба с пламенем, полностью охватившим строение. Необходимо учитывать и тот факт, что в ряде населенных пунктов может отсутствовать возможность оперативной дозаправки пожарных машин водой. В этих обстоятельствах как никогда важна оперативность начала борьбы с огнем, что в некоторых населенных пунктах возможно лишь силами добровольных пожарных и добровольных пожарных формирований муниципальных образований.

В-седьмых, функцией системы обеспечения пожарной безопасности является научно-техническое обеспечение пожарной безопасности. Об этом уже говорилось в [комментарии](#) к ст. 3 Закона, необходимо лишь добавить, что такое обеспечение очень важно, поскольку применение передовых решений науки и техники способно изменить в положительную сторону эффективность предотвращения и ликвидации пожаров, уменьшения ущерба от них.

В-восьмых, такой функцией является информационное обеспечение в области пожарной безопасности. Эта функция предназначена для доведения до широкого круга лиц требований пожарной безопасности, пропаганды пожарной безопасности.

В-девятых, такой функцией является осуществление государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности. Это необходимо для обеспечения исполнения требований нормативных документов, выявления нарушений и принятия мер к устранению недостатков.

К числу функций системы организации пожарной безопасности законодатель также относит производство пожарно-технической продукции, то есть специальной технической, научно-технической и интеллектуальной продукции, предназначенной для обеспечения пожарной безопасности, в том числе пожарной техники и оборудования, пожарного снаряжения, огнетушащих и огнезащитных веществ, средств специальной связи и управления, программ для электронных вычислительных машин и базы данных, а также иных средств предупреждения и тушения пожаров.

Еще одной функцией является лицензирование деятельности в области пожарной безопасности и подтверждение соответствия продукции и услуг в области пожарной безопасности. Указанная работа проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации, подробно этот вопрос будет рассматриваться при комментировании

[ст. 33](#)

Закона.

Другой функцией системы обеспечения пожарной безопасности является тушение

пожаров и проведение аварийно-спасательных работ. Ее значение очевидно: это именно та самая опасная для жизни борьба "на переднем крае", в ходе которой непосредственно спасаются чьи-то жизни и здоровье, сохраняется имущество.

В числе функций системы обеспечения пожарной безопасности упоминается учет пожаров и их последствий. Подробнее об этом говорится в

[ст. 27](#)

комментируемого Закона. Данный учет осуществляет Государственная противопожарная служба. Учет важен для того, чтобы определить эффективность проводимой работы, иметь возможность ее скорректировать, осознать и проанализировать масштабность явлений. Вообще учет - это первичная мера, исходя из показателей результатов которой строится вся дальнейшая деятельность.

Наконец, последней функцией, которая упоминается в

[ст. 3](#)

комментируемого Закона, является установление особого противопожарного режима. Подробно речь о нем пойдет при комментировании положений

[ст. 30](#)

Закона. Если говорить кратко, то его суть сводится к установлению в случае повышения пожарной опасности решением органов государственной власти или органов местного самоуправления на соответствующих территориях дополнительных требований пожарной безопасности, предусмотренных нормативными правовыми документами по пожарной безопасности.