

К ВОПРОСУ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО НАДЗОРУ НА ОБЪЕКТАХ ЗАЩИТЫ

ON THE ISSUE OF THE ACTIVITIES OF THE STATE FIRE SUPERVISION AUTHORITIES DURING SUPERVISION AT THE OBJECTS OF PROTECTION

*I. Stepanova
L. Vakhitov*

Summary: The article is devoted to the application of the norms of the Federal Law of July 31, 2020 N 248-FZ «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation» and practical problems due to some imperfection of its individual norms. The edition of the current regulatory legal documents is proposed in order to establish their compliance with the provisions of the said Law.

Keywords: Federal state fire supervision, residential premises, unauthorized entry into a dwelling, negligence, control (supervisory) measure, object of protection.

Степанова Ирина Александровна
Профессор, Академия ГПС МЧС России
7503139@gmail.com

Вахитов Ленар Фирдависович
Помощник начальника, Главное управление МЧС России
по республике Башкортостан
lenar-gpn@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена вопросам применения норм Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле(надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и проблемам практического характера, обусловленным некоторым несовершенством его отдельных норм. Предлагается редакция действующих нормативных правовых документов с целью установления их соответствия положениям указанного Закона.

Ключевые слова: Федеральный государственный пожарный надзор, жилые помещения, несанкционированное проникновение в жилище, халатность, контрольное(надзорное) мероприятие, объект защиты.

В 2020 году вступил в действие Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1]. Указанный Федеральный закон регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. Со времени принятия указанного Закона прошло определенное время, которое позволяет проанализировать практику применения и подвести некоторые итоги практической реализации его норм.

В ст. 31 Закона определено, что контролируемые лицами признаются, в том числе, граждане в случае владения и (или) пользования ими объектами контроля, за исключением жилых помещений. Это, закрепленное в Законе право распоряжаться личным имуществом исключительно по своему усмотрению и право на неприкосновенность жилища вытекает из Конституции Российской Федерации [2], которая в ст. 25 установила, что «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения», а также ст. 35: «Право частной собственности охраняется законом. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».

Федеральным законом «О пожарной безопасности» [3] также гарантировано право граждан не представлять принадлежащие им жилые помещения для проведения осмотра должностными лицами органов федерального государственного пожарного надзора. В статье 34 указано, что граждане обязаны предоставлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, возможность должностным лицам государственного пожарного надзора проводить обследования и проверки принадлежащих им производственных, хозяйственных и иных помещений и строений (за исключением жилых помещений).

За нарушение вышеозначенных прав граждан предусмотрена уголовная ответственность по ст. 139 УК РФ «Незаконное проникновение в жилище, совершенное против воли проживающего в нем лица» [4].

Таким образом, положения вышеназванных норм исключают возможность осуществления федерального государственного пожарного надзора в отношении жилых помещений, запрещая проникать, вторгаться в эти помещения. Однако на практике все складывается по-другому.

Так, 15 декабря 2020 года в с. Ишбулдино Абзелиловского района Республики Башкортостан в «Доме милосердия» произошел пожар, в результате которого погибли 11 человек. На данном объекте проживали престарелые граждане, которым оказывались услуги по присмотру и уходу. Фактически объект представлял

собой жилой дом, в котором на постоянной основе проживали престарелые граждане [5].

В соответствии с требованиями приведенных выше правовых норм, инспектор государственного пожарного надзора не имел полномочий на проверку указанного объекта, однако он, в порядке выполнения профилактических мероприятий, все-таки проинформировал прокурора о необходимости принятия мер, связанных с обеспечением пожарной безопасности. И несмотря на это, после пожара в отношении инспектора следственными органами было возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 293 УК РФ (халатность, повлекшая по неосторожности смерть двух или более лиц) [6].

Инспектору было инкриминировано бездействие, которое, по мнению суда выразилось в непроведении проверки этого жилого дома. По результатам рассмотрения уголовного дела инспектор был привлечен к уголовной ответственности. Мера наказания — лишение свободы условно с запретом заниматься деятельностью в области обеспечения пожарной безопасности. То есть суд в его бездействии усмотрел все признаки преступления — халатности. Апелляционная и кассационная инстанции оставили обвинительный приговор в силе, исключив дополнительное наказание в виде лишения права заниматься деятельностью в области пожарной безопасности.

Таким образом суд своим решением фактически подтвердил обязанность должностного лица провести контрольное (надзорное) мероприятие в отношении жилища, несмотря на наличие законодательного запрета таких действий.

Федеральный закон 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [7] устанавливает, что при изменении функционального назначения зданий, а также при изменении объемно-планировочных и конструктивных решений должно быть обеспечено выполнение требований пожарной безопасности применительно к их новому назначению.

Градостроительным кодексом Российской Федерации [8] установлены такие понятия как строительство, реконструкция, капитальный ремонт зданий и процедуры их осуществления.

Однако, проблемным вопросом является отсутствие нормативно закрепленной процедуры изменения класса функциональной пожарной опасности здания (помещения). То есть, определить достоверно, с какого момента класс функциональной пожарной опасности считается измененным, практически невозможно, поскольку ни предпосылки этих мероприятий, ни сама процедура, а также необходимость получения каких-либо разрешительных документов по итогам таких мероприятий законодательно не установлена.

К тому же, предусмотренная Техническим регламентом о пожарной безопасности классификация зданий, относит к классу функциональной пожарной опасности Ф 1.1. именно специализированные дома престарелых неквартирного типа. К указанным объектам защиты предъявляются наиболее высокие требования пожарной безопасности.

Однако, так называемые дома престарелых, расположенные в жилых домах (квартирах), под это определение не попадают, поэтому предъявлять к ним повышенные требования будет неправомерно. То есть, нельзя считать, что при проживании людей в обычном жилом доме с оказанием услуг по уходу за ними, функционал этого объекта фактически изменен.

На основании такой правовой неопределенности, органами следствия и судами делаются утверждения о том, что при осуществлении деятельности в жилом здании фактически меняется класс функциональной пожарной опасности и объект защиты является поднадзорным органам федерального государственного пожарного надзора несмотря на то, что в правоустанавливающих документах назначение здания не изменено.

Данная ситуация, формирующая правоприменительную практику, ставит должностных лиц органов ФГПН в очень сложное положение. Так, инспектор государственного пожарного надзора, проведя проверку на объекте указанно категории, в лучшем случае может получить представление прокуратуры по поводу его незаконных действий, а в худшем — привлечение к уголовной ответственности по статье 139 УК РФ (*Незаконное проникновение в жилище, совершенное против воли проживающего в нем лица*); либо, не проведя проверку — в случае негативных последствий — будет привлечен к уголовной ответственности по статье 293 УК РФ (*Халатность, повлекшая по неосторожности смерть двух или более лиц*).

Заметим, что в целях организации единого подхода к осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов указанной категории, Положение о федеральном государственном пожарном надзоре [9] с 2021 года дополнено пунктом 36.1 следующего содержания: «В случае установления в ходе организации и (или) проведения контрольного (надзорного) мероприятия либо профилактического мероприятия факта эксплуатации зданий, помещений, сооружений, строительство которых не завершено, а также эксплуатации жилых помещений не в соответствии с установленным классом функциональной пожарной опасности и (или) проектной документацией органом государственного пожарного надзора в течение 3 рабочих дней направляется соответствующая информация в органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы местного самоуправления для принятия мер в рамках предоставленных полномочий» [10].

МЧС России разработан алгоритм работы органов федерального государственного пожарного надзора при выявлении признаков осуществления в жилых помещениях деятельности по оказанию социальных и медицинских услуг, которым предусматриваются конкретные процессуальные действия в зависимости от различных факторов.

Данный алгоритм, безусловно, вносит некоторую ясность в порядок действий инспектора и является своевременным документом. Предусмотренные в нем процессуальные действия в рамках осуществления деятельности органов ФГПН выстроены в определенную логическую последовательность. Описанные в алгоритме действия призваны сформировать правоприменительную практику, направленную на исключение двоякого толкования положений законодательства.

Однако, в существующей редакции, указанный алгоритм не до конца гарантирует защиту инспекторов от судебного преследования.

Во-первых, алгоритм не имеет статуса нормативно-правового акта, а его действие распространяется только на объекты оказания медицинских и социальных услуг, не затрагивая иные сферы деятельности (оказание гостиничных услуг, устройство в жилых зданиях производственных объектов).

Во-вторых, алгоритм не содержит процедуры действий, по завершению контрольного (надзорного) или профилактического мероприятия, при проведении которого были выявлены признаки осуществления в жилых помещениях различных видов деятельности, ведь буквальная трактовка пункта 36.1 Положения о ФГПН говорит о том, что данные обстоятельства могут быть выявлены как при организации, так и при непосредственном проведении контрольного (надзорного) или профилактического мероприятия.

На основании изложенного, полагаем, что было бы целесообразно и своевременно рассмотреть вопрос об утверждении такого алгоритма нормативно-правовым актом — в виде, например, соответствующего Приложения к Положению о ФГПН, доработав его в части включения процедуры завершения контрольного (надзорного) или профилактического мероприятия. Возможен и другой вариант: дополнить Положение о ФГПН нормой о непроведении контрольного (надзорного) или профилактического мероприятия в вышеуказанных случаях (нелегальная деятельность, связанная с оказанием социальных услуг в жилом секторе), либо его прекращении с составлением акта о невозможности проведения.

Редакция указанной нормы может быть следующей:

В случае установления в ходе организации и (или) проведения контрольного (надзорного) мероприятия либо профилактического мероприятия факта эксплуатации зданий, помещений, сооружений, строительство которых не завершено, а также эксплуатации жилых помещений не в соответствии с установленным классом функциональной пожарной опасности и (или) проектной документацией, органом государственного пожарного надзора в течение 3 рабочих дней направляется соответствующая информация в органы прокуратуры, органы внутренних дел, органы местного самоуправления для принятия мер в рамках предоставленных полномочий. При этом контрольное (надзорное) мероприятие либо профилактическое мероприятие не проводится, а начатое подлежит прекращению с составлением акта о невозможности его проведения).

Предложенное нормативное уточнение позволит четко определить «зону ответственности» органов ФГПН, исключить судебное преследование их должностных лиц за надлежащее исполнение должностных обязанностей и сформировать соответствующую велению времени правоприменительную практику.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 N 248-ФЗ.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
3. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 N 69-ФЗ.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ.
5. Приют без присмотра. Кто будет отвечать за сгоревших заживо стариков в Башкирии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://life.ru/p/1358849?ysclid=liap77lqa1939318303>.
6. Инспектора МЧС обвинили в халатности по делу о пожаре в доме престарелых в Башкирии. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://tass.ru/proi-shestviya/12606367?ysclid=lip0cfnu65285289103>
7. Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22.07.2008 N 123-ФЗ
8. Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ.
9. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 N 290 (ред. от 28.09.2022) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре»)
10. Пункт 36.1 введен Постановлением Правительства РФ от 01.12.2021 № 2169.

© Степанова Ирина Александровна (7503139@gmail.com); Вахитов Ленар Фирдавиевич (lenar-gpn@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»