



**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ  
ПАЛАТА  
ПЕРМСКОГО КРАЯ  
(КСП ПК)**

Председателю Законодательного  
Собрания Пермского края  
В.А.Сухих

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006  
тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01  
E-mail: Permoblksp@ksppk.ru  
ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090  
ИНН/КПП 5902292350/590201001

*10.08.2015* № *1-14/565*  
на № 06/1316-15 от 05.06.2015

О предоставлении информации

Уважаемый Валерий Александрович!

На ваш запрос о предоставлении информации к выездному заседанию комитета Законодательного Собрания Пермского края по социальной политике по вопросу «Об опыте и проблемах осуществления органами местного самоуправления полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности» направляю прилагаемую информацию.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Председатель КСП ПК

Ю.В.Новоселов

Скорняков Ю.П.  
217-75-05  
Зубенина Г.А.  
217-75-09

**Аналитическая информация КСП ПК по вопросу  
«Об опыте и проблемах осуществления органами местного самоуправления  
полномочий по обеспечению первичных мер пожарной безопасности»**

Для подготовки настоящей информации, КСП ПК проведено выездное экспертно-аналитическое мероприятие в Кишертском и Уинском муниципальных районах, проанализирована информация глав поселений и городских округов, входящих в Ассоциацию «Согласие», использованы материалы<sup>1</sup> предыдущих экспертно-аналитических мероприятий КСП ПК по данному вопросу.

1. В соответствии со ст. 14 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – «Закон 131-ФЗ»): к вопросам местного значения в области пожарной безопасности относится вопрос «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности». Финансовое обеспечение данного полномочия осуществляется за счёт средств бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Первичные меры пожарной безопасности – это реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров (ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – «Закон 69-ФЗ»)).

К первичным мерам пожарной безопасности относятся (ст. 19 Закона 69-ФЗ):

- в границах городских и сельских населенных пунктов:

создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах;

включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов;

оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения;

установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

- в границах сельских населенных пунктов дополнительно относятся:

создание в целях пожаротушения условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения, расположенных в сельских населенных пунктах и на прилегающих к ним территориях;

оснащение территорий общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем;

организация и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре;

---

<sup>1</sup> Заключение КСП ПК по результатам проведения выборочного анализа финансовой обеспеченности полномочий, переданных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по итогам 2010 года от 30.12.2011 г. № 171.



принятие мер по **локализации пожара** и спасению людей и имущества до **прибытия подразделений Государственной противопожарной службы**.

Исходя из исчерпывающего перечня указанных вопросов местного значения, а также названия полномочия, - можно сделать вывод, что обеспечение первичных мер пожарной безопасности не заменяет, а дополняет полномочие «Организация и тушение пожаров силами Государственной противопожарной службы», которое, согласно ст. 18 Закона 69-ФЗ, - является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Анализ информации, поступившей от глав поселений Ассоциации «Согласие», показал:

- в бюджетах поселений за 2014 год расходы на первичные меры пожарной безопасности занимали незначительную долю - в среднем 1%, на муниципальную пожарную охрану – 2,5%;

- основные проблемы по вопросам пожарной безопасности связаны с функционированием пожарных служб, т.е. с организацией и осуществлением тушения пожаров.

КСП ПК отмечает, что в большинстве муниципальных образований Пермского края полномочие «Обеспечение первичных мер пожарной безопасности» напрямую связано (осуществляется и финансируется) с полномочием «Организация и осуществление тушения пожаров». Об этом свидетельствует информация ГУ МЧС России по Пермскому краю<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 4 Закона № 69-ФЗ, - **организация и осуществление тушения пожаров** (совокупность оперативно-тактических и инженерно-технических мероприятий, направленных на спасение людей и имущества от опасных факторов пожара, ликвидацию пожаров и проведение аварийно-спасательных работ<sup>3</sup>) **является задачей пожарной охраны** (государственной противопожарной службы, муниципальной пожарной охраны, ведомственной пожарной охраны, частной пожарной охраны и добровольной пожарной охраны).

При этом, КСП ПК отмечает, что, согласно Федеральному закону 131-ФЗ, - органы местного самоуправления поселений и городских округов **имеют право на «создание муниципальной пожарной охраны»** (пп. 8.1. п. 1 ст. 14.1. и пп. 8.1. п. 1 ст. 16.1.), **за счёт собственных доходов местных бюджетов** (без учёта межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) - ст. 14.1 Закона 131-ФЗ.

*В Ассоциации «Согласие» из 85 поселений в 40 созданы муниципальные пожарные охраны.*

Важно отметить, что право создания муниципальной пожарной охраны ограничено ст. 136 БК РФ для муниципальных образований, имеющих уровень дотационности свыше 20%, т.к. данный вопрос не отнесён законодателем к вопросам местного значения поселений (городских округов). В соответствии с п. 3 ст. 136 БК РФ «Муниципальные образования, в бюджетах которых **доля дотаций из других бюджетов** бюджетной системы Российской Федерации и (или) налоговых доходов по

<sup>2</sup> Письмо ГУ МЧС России по Пермскому краю от 08.07.2015 № 5600-4-2-7.

<sup>3</sup> Ст. 1 Закона 69-ФЗ;



дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчётного объёма дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчётного объёма дотации), заменённой дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трёх последних отчётных финансовых лет **превышала 20 процентов собственных доходов местного бюджета**, начиная с очередного финансового года **не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов**, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления».

Учитывая вышеуказанные ограничения БК РФ, **право за создание муниципальной пожарной охраны имеют только наиболее «обеспеченные» поселения, у которых уровень дотационности менее 20%.**

Согласно Приказу Министерства финансов Пермского края от 31.12.2014 № СЭД-39-01-22-287 «О распределении муниципальных образований Пермского края по доле дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объёме собственных доходов на 2015 год» в Пермском крае из 339 муниципальных образований у 280 (82,6%) доля дотаций в объёме собственных доходов местного бюджета превышала 20%.

Таким образом, в бюджете 2015 года свыше 80 процентов муниципальных образований края имеют уровень дотационности свыше 20%, т.е. не имеют права устанавливать и исполнять дополнительные расходные обязательства (не установленные Федеральным и краевым законодательством).

*Проведённый КСП ПК анализ показал, что из 40 поселений Ассоциации «Согласие», создавших муниципальные пожарные охраны, - 30 (или 75%) имеют уровень дотационности свыше 20%, т.е. их право на создание муниципальных пожарных служб ограничено (например, в Уинском муниципальном районе все 6 поселений, где созданы муниципальные пожарные службы, имеют уровень дотационности более 20%).*

По данным ГУ МЧС России по Пермскому краю<sup>4</sup>, на 01.07.2015 г. в крае насчитывалось 194 подразделений муниципальной пожарной охраны в 139 поселениях и городских округах. Из 139 муниципальных образований, в которых созданы подразделения муниципальной пожарной охраны, - только 21 имели уровень дотационности менее 20%<sup>5</sup>. Остальные 118 поселений (84,9%) имели уровень дотационности более 20% и, соответственно, - они не имели права на создание муниципальной пожарной охраны в связи с отсутствием на это собственных средств. Финансируя это полномочие (создание, содержание муниципальной пожарной охраны) за счёт собственных доходов бюджета, в условиях высокой зависимости от бюджетов вышестоящего уровня (дотационности), поселения недофинансируют другие законодательно закреплённые за ними полномочия, в т.ч. и обеспечение первичных мер пожарной безопасности.

<sup>4</sup> Письмо ГУ МЧС России по Пермскому краю от 08.07.2015 № 5600-4-2-7.

<sup>5</sup> Распределение муниципальных образований по доле дотаций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в объёме собственных доходов на 2015 год утверждено Приказом Министерства финансов Пермского края от 31.12.2014 № СЭД-39-01-22-287.



### 3. Основные проблемы муниципальных образований по вопросам пожарной безопасности.

Недостаток денежных средств в бюджетах поселений, в связи с их высоким уровнем дотационности, неизбежно сказывается на обеспечении пожарной безопасности поселений. Так, главы поселений Ассоциации «Согласие» указали в своих информационных следующие проблемы:

3.1. Высокая степень износа основных средств и отсутствие возможности приобрести новую технику; отсутствие финансовых средств для строительства в поселениях теплых помещений (пожарных депо) в целях размещения приспособленной для пожаротушения техники;

3.2. Отсутствие финансовых средств на ремонт имеющихся зданий, пожарных машин и пожарного оборудования, спецодежды;

3.3. Невозможность для администраций поселений осуществить государственную регистрацию автомобилей, переданных Министерством обороны РФ в муниципальные образования для использования в целях пожаротушения.

*В Уинском муниципальном районе в Аспинском, Судинском, Воскресенском СП - пожарные автомобили не зарегистрированы в МРЭО ГИБДД.*

*Существует судебная практика об отказе в регистрации транспортных средств, эксплуатировавшихся ранее в военных целях, переоборудованных в гражданских целях для тушения пожаров в сельской местности, в связи с невозможностью документального подтверждения возможности его эксплуатации без создания угрозы безопасности дорожного движения, жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды.<sup>6</sup>*

*В настоящее время, материально-техническая база подразделений муниципальной пожарной охраны в большинстве - не соответствует установленным нормам ПТО. Большая их часть подлежит списанию ввиду износа.*

*Так, например: по Уинскому МР: АЦ-40 (131) - 1983, 1988, 1984 г.в.; АЦ-30(66) - 1987 и 1985 г.в.; АЦ-40(130) - 1977 г.в.; по Октябрьскому МР: АРС-14(131) - 1978, 1972 и 1981 г.в.; АЦ-40(131) - 1978, 1982, 1981 и 1991 г.в.; ПТ-ЗИЛ (157) - 1973 г.в., по Чернушенскому МР: АЦ-30(66)184 - 1972 г.в., АЦ-40(131) - 1978 г.в., АЦ-30(66)184 - 1970 г.в., АРС-14 (131) - 1983 г.в.*

В результате: эксплуатация таких автомобилей создаёт угрозу безопасности дорожного движения, жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды. Местные бюджеты недополучают транспортный налог;

3.4. Нарушение порядка бюджетной классификации Российской Федерации.

Как показали обследования, в ряде поселений Пермского края, где не созданы подразделения пожарной охраны (как юридические лица - муниципальная пожарная охрана, добровольная пожарная охрана), в штат аппарата администрации поселения введены работники, работающие на пожарной машине (пожарная служба).

Согласно ст. 22 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»: пожарные автомобили относятся к мобильным средствам пожаротушения, предназначенным **для использования**

<sup>6</sup> Постановление семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.12.2013 г. №17АП-2702/2013-АК Дело № А50-16095/2012.



личным составом **подразделений пожарной охраны** при тушении пожаров (25 поселений Ассоциации «Согласие» отражают расходы на содержание пожарных автомобилей по подразделу 0104 «Функционирование местных администраций»).

При этом, у местных администраций возникают трудности с отражением расходов бюджета на содержание такой «противопожарной службы».

В соответствии с Приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» - расходы на муниципальную пожарную охрану в бюджетах поселений должны отражаться по подразделу 0310 «Обеспечение пожарной безопасности». Согласно разъяснений Минфина ПК (письмо от 16.05.2013 № СЭД-39-01-12-67): «По подразделу 0310 подлежат отражению расходы на содержание противопожарной службы, созданной как обособленное юридическое лицо в составе администрации муниципального образования». Если противопожарная служба существует без образования юридического лица, то расходы на её содержание должны быть отнесены к расходам на функционирование местных администраций (подраздел 0104).

КСП ПК отмечает, что включение таких расходов на противопожарные службы в расходы на содержание органов местного самоуправления приводит к увеличению нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края, установленных Постановлением Правительства Пермского края от 08.06.2010 № 301-п (соответствующие изменения внесены в Постановление 29.01.2014 № 50-п). При установлении норматива, данные расходы включаются в том объёме, в каком сложились в предыдущий период, т.е. не учитывают новые расходы. В случае покупки нового противопожарного оборудования для пожарной охраны в целях приведения его в нормативное состояние и других необходимых для противопожарной безопасности расходов, поселения будут выходить за рамки установленных нормативов, что приведёт к сокращению межбюджетных трансфертов из краевого бюджета (п. 2 ст. 136 БК РФ).

Таким образом, вынужденное (при невозможности создания муниципальной пожарной охраны в связи с дотационностью бюджета) включение расходов на пожарную безопасность в расходы на функционирование местных администраций тормозит развитие (расширение, модернизацию) пожарной службы поселения в связи с нормативными ограничениями<sup>7</sup> по данной статье расходов.

Данные расходы целесообразно было бы проводить по подразделу 0310 «Обеспечение пожарной безопасности», образуя при этом специализированную профессиональную службу (при условии соблюдения ст. 136 БК РФ).

*Анализ бюджетов обследованных поселений показал, что в сельских поселениях - Кляповское, Переборское, Сосновское (Березоский МР), Бырминское, Зарубинское (Кунгурский МР), Вильвенское, Дивьянское (Добрянский МР) - расходы на противопожарную службу без образования юридического лица - отнесены к расходам на «Обеспечение пожарной безопасности» (подраздел 0310), что является нарушением порядка бюджетной классификации Российской Федерации, утверждённого Приказом Минфина России от 21.12.2011 № 180н.*

---

<sup>7</sup> П. 2 ст. 136 БК РФ.



4. Согласно информации ГУ МЧС<sup>8</sup>, на сегодняшний день у всех подразделений муниципальной пожарной охраны Пермского края отсутствуют лицензии на тушение пожаров.

*В соответствии с подпунктом 14 пункта 1 статьи 12 Федерального закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», - деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры подлежит лицензированию. Порядок лицензирования пожарных частей определен Постановлением Правительства РФ от 31.01.2012 № 69 «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры».*

Отсутствие лицензий на тушение пожаров несёт угрозу правам, законным интересам, жизни и здоровью граждан, окружающей среде.

Вышеперечисленные проблемы, по мнению КСП ПК, в основном связаны с высоким уровнем дотационности большинства муниципальных образований Пермского края, что не позволяет им в полной мере и без нарушения законодательства решать вопросы обеспечения пожарной безопасности.

---

<sup>8</sup> Письмо от 08.07.2015 г. № 5600-4-2-7.