

О.Д. РАТНИКОВА, зам. нач. НИЦ – нач. отд.; П.П. КОНОНКО, нач. сектора; Д.Н. КУРКИН, нач. сектора; Н.М. ИЛЛАРИОНОВА, ст. науч. сотр. (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ МЧС РОССИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В статье проведен анализ нормативных правовых актов, касающихся деятельности контрольно-надзорных органов МЧС России, а также анализ работы контрольно-надзорных органов МЧС России в области нарушения обязательных требований пожарной безопасности, на основании чего предложена организационно-правовая модель деятельности надзорных органов МЧС России по профилактике нарушений обязательных требований, которая включает в себя ряд элементов, связанных в первую очередь с необходимостью изменения ряда нормативных правовых актов.

Ключевые слова: *организационно-правовая модель, профилактика, профилактическая деятельность МЧС России, нарушение обязательных требований*

Профилактика нарушения обязательных требований пожарной безопасности является составной частью государственной функции по надзору за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности и одним из основных направлений деятельности надзорных органов МЧС России.

В современных социально-экономических условиях особое внимание уделяется перераспределению усилий должностных лиц органов государственного пожарного надзора с властно-административного формата взаимодействия с подконтрольными субъектами на партнерско-сервисный, основанный на презумпции добросовестности подконтрольного лица.

В настоящее время органы государственного пожарного надзора осуществляют деятельность по профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности в соответствии с программой профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, порядок разработки и требования к содержанию которой определены в постановлении Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами».

Вместе с тем следует учитывать, что деятельность контрольно-надзорных органов МЧС России должна осуществляться в рамках тех правовых границ, которые определенными нормативными правовыми актами, к которым в первую очередь относятся:

Федеральный закон № 69-ФЗ [1];

постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» (далее – постановление Правительства № 290);

приказ МЧС России от 30 ноября 2016 года № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (далее – Административный регламент).

Анализ вышеназванных нормативных правовых актов выявил очевидную проблему – все они содержат предписания для надзорных органов МЧС России по осуществлению профилактики нарушения обязательных требований пожарной безопасности, но не раскрывают содержание этой деятельности как таковой.

Таким образом, при определении содержания и состава деятельности по профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности следует руководствоваться Федеральным законом № 294-ФЗ [2], как основополагающим нормативным правовым актом в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, немаловажным фактором, влияющим на нормативное правовое регулирование, являются процессы, происходящие в сфере государственного управления. При этом некоторые из них направлены на установление общих принципов осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях снижения административной нагрузки и увеличения приоритета защиты прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Для реализации данных государственных инициатив разработан проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который в том числе расширяет сферу профилактического воздействия, предлагая новые его формы.

Другие – определяют правовые и организационные основы установления и оценки применения обязательных требований, реализующихся в проекте Федерального закона «Об обязательных требованиях».

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в условиях современной правовой действительности в связи с усложнением организации правовых систем и пространств, развитием многослойных и многоуровневых правовых построений возрастает потребность в появлении и утверждении доктринально-юридических конструкций, позволяющих как выявлять сущностные характеристики складывающихся правовых явлений и процессов, так и определять параметры будущего правового развития.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами в области пожарной безопасности органы государственного пожарного надзора осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

Для понимания объемов работы контрольно-надзорных органов МЧС России в области нарушения обязательных требований пожарной безопасности следует в первую очередь проанализировать следующие статистические данные.

Согласно статистике, за 2019 год было составлено 193 042 протоколов об административном правонарушении. Среди них: 51 010 в отношении юридических лиц и 142 032 в отношении физических лиц (см. рис. 1).

До 2017 года наблюдается устойчивое снижение количества составленных протоколов об административном правонарушении, а, начиная с 2018 года, напротив, отмечается постепенное увеличение их количества.

Составлено протоколов об административном правонарушении

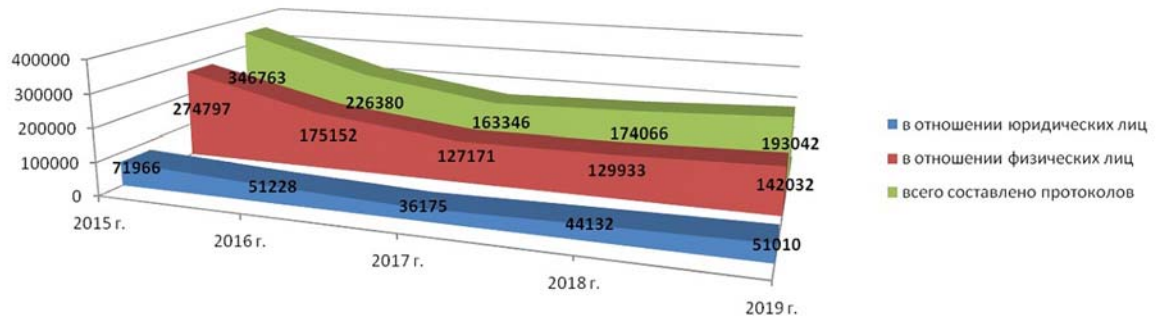


Рис. 1. Количество протоколов об административном правонарушении

С 2015 по 2017 год количество возбужденных дел об административном правонарушении прокурором в отношении физических лиц равномерно снижается, однако в 2018 году наблюдается резкое увеличение количества указанных дел с 3 699 до 30 414 (что связано, вероятно, с крупными пожарами, произошедшими в ТЦ «Зимняя Вишня», церкви Успения Пресвятой Богородицы и пр.). В свою очередь, в 2019 году крупных или общественно-резонансных пожаров с большим количеством жертв не происходило, таким образом, снова наблюдается постепенное уменьшение количества возбужденных дел об административном правонарушении прокурором (см. рис. 2).

Возбуждено дел об административных правонарушениях прокурорами

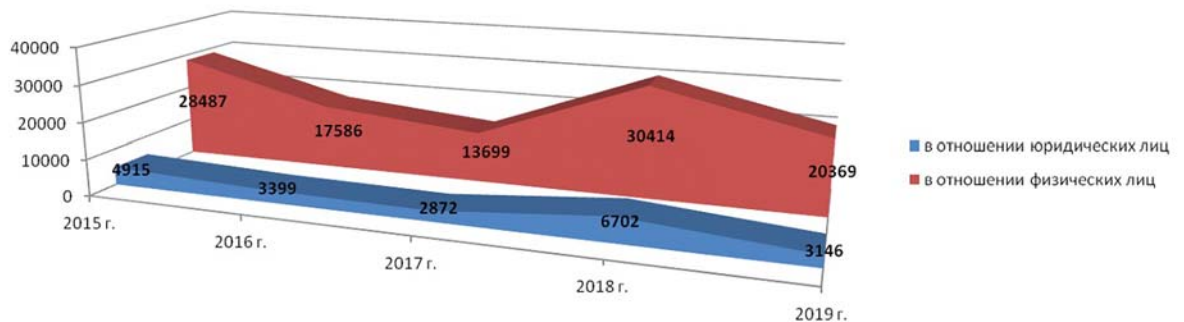


Рис. 2. Количество возбужденных дел об административном правонарушении прокурорами

В период с 2015 по 2018 год количество плановых выездных проверок неуклонно уменьшается, что продиктовано концепциями развития малого и среднего бизнеса. Наблюдается существенное снижение проведенных плановых проверок (с 168 583 в 2015 году до 76 282 в 2018 году). В соответствии с этим также снижается количество выданных предписаний (бланков) об устранении нарушений требований пожарной безопасности по результатам проведения плановых проверок с 103 983 в 2015 году до 42 629 в 2018 году (см. рис. 3). В то же время с 2019 года наблюдается резкое увеличение количества плановых выездных проверок до уровня 2017 года.

Количество проведенных плановых проверок и количество выданных предписаний по их результату

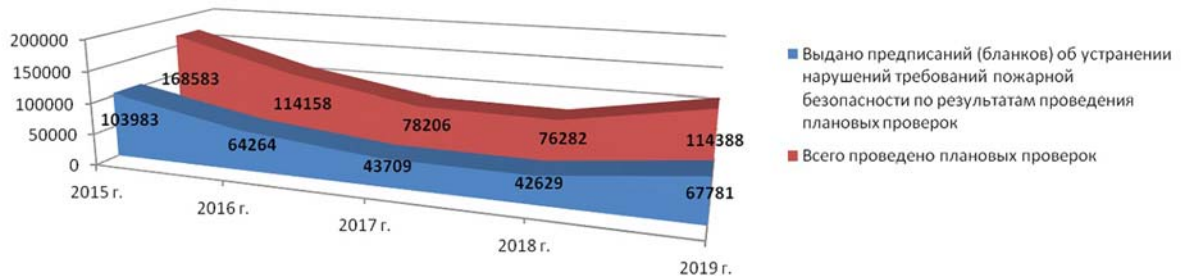


Рис. 3. Количество проведенных плановых проверок и количество выданных предписаний

Несмотря на некоторое увеличение количества проведенных плановых проверок в 2019 году, реализующаяся в настоящее время концепция уменьшения административного воздействия на объекты защиты и снижения количества надзорных мероприятий может создать ложное впечатление того, что государство оставляет ряд объектов защиты без присмотра и поддержки, а это может негативно отразиться на защищенности такого объекта от пожаров. Для разрешения такой ситуации в качестве «компенсации» уменьшения количества или отсутствия плановых проверок, и одновременного усиления контроля за объектами, «чтобы никто не чувствовал себя в опасности», было принято решение об усилении роли профилактических мероприятий в деятельности контрольно-надзорных органов МЧС России.

В отличие от контрольно-надзорной деятельности профилактическая работа контрольно-надзорных органов МЧС России недостаточно отражена или урегулирована в нормативных правовых актах: даже на базисном уровне, наблюдаются существенные разночтения. В этой связи необходимо устранить выявленные разночтения, для чего необходимо разработать организационно-правовую модель деятельности надзорных органов МЧС России по профилактике нарушений обязательных требований.

Сама по себе профилактика нарушения обязательных требований пожарной безопасности – новое понятие, которое необходимо ввести в понятийный оборот в рамках разработки организационно-правовой модели. Здесь же возникают справедливые вопросы: почему в рамках Федерального закона № 294-ФЗ предлагается термин, отличный от уже утвержденного понятия; не будет ли это создавать новых противоречий и будет ли осуществление такой профилактической деятельности законным?

В целом анализ нормативных правовых актов в настоящее время в области профилактики позволяет выделить 3 понятия:

1) профилактика нарушений обязательных требований – это системно организованная деятельность органа надзорной деятельности по комплексной реализации мер организационного, информационного, правового, социального и иного характера;

2) профилактика пожаров – совокупность превентивных мер, направленных на исключение возможности возникновения пожаров и ограничение их последствий;

3) профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям – вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям (законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»).

В первую очередь следует разграничить понятия «Профилактика пожаров» и «Профилактика нарушений обязательных требований пожарной безопасности».

Анализ правовых категорий «исключение возможности возникновения пожаров» и «ограничение последствий пожаров» позволяет сделать вывод о том, что в широком понимании профилактикой является совокупность административных, экономических, социальных, организационных и иных мер, направленных на недопущение возникновения пожаров.

К административным мерам могут быть отнесены проверки, осуществляемые органами государственного пожарного надзора и ведомственного пожарного надзора, лицензирование видов деятельности в области пожарной безопасности. К экономическим – развитие и внедрение института противопожарного страхования. К социальным – обучение мерам пожарной безопасности, пропаганда пожаробезопасного поведения. К организационным – создание систем обеспечения пожарной безопасности объектов защиты.

Исходя из того, что вышеперечисленные меры во многом взаимосвязаны и взаимозависимы, представляется возможным профилактику пожаров рассматривать как систему, элементами которой являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане с присущими им функциями и полномочиями.

Для выполнения этой задачи необходимо разработать изменения в Федеральный закон «О пожарной безопасности» в части установления содержания деятельности по профилактике пожаров и профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности, а также определения лиц, осуществляющих деятельность по профилактике нарушений обязательных требований пожарной безопасности и профилактике пожаров, и установление их полномочий.

Для понимания различий между тремя терминами «Профилактика нарушения обязательных требований пожарной безопасности», «профилактика нарушения обязательных требований» и «Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» определим вначале их взаимосвязь.



Рис. 4. Взаимосвязь понятий в области профилактики

Так, очевидно, что понятие профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям более широкое, чем понятие профилактики нарушения обязательных требований, которое в свою очередь, является более широким по отношению к профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности.

Исходя из анализа понятия «Профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям», следует сделать вывод о том, что это определение «слишком» широкое, поскольку охраняемые законом ценности – это жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, и, таким образом, недостаточно подходит для определения профилактической деятельности контрольно-надзорных органов МЧС России.

То же самое можно утверждать и о понятии «Профилактика нарушения обязательных требований». В рамках проекта Федерального закона «Об обязательных требованиях» предлагается установить, что обязательными требованиями являются установленные нормативными правовыми актами или документами, не являющимися нормативными правовыми актами, в случае если для неопределенного круга лиц обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, обязанности, выраженные в форме условий, ограничений, запретов, которые адресованы к действиям (бездействию), деятельности, результатам осуществления деятельности, объектам осуществления деятельности граждан и организаций и оцениваемые при проведении контрольной (надзорной) или разрешительной деятельности, или за несоблюдение которых установлена ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, само по себе понятие «обязательных требований» по смыслу как Федерального закона от 27 декабря № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [3], так и в проекте Федерального закона «Об обязательных требованиях» [4] может применяться к отношениям, не связанным с обеспечением пожарной безопасности.

Таким образом, деятельность надзорных органов МЧС России в области профилактики требует более точной формулировки, исключающей разночтения, сосредоточенной на основных направлениях профилактической работы: предупреждение нарушений организациями и гражданами обязательных требований пожарной безопасности, устранения причин и условий, способствующих их нарушению, снижения рисков причинения вреда (ущерба) вследствие нарушений организациями и гражданами обязательных требований пожарной безопасности, а также в целях обеспечения прозрачности обязательных требований пожарной безопасности и доступности сведений о способах их соблюдения.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что организационно-правовая модель деятельности надзорных органов МЧС России по профилактике нарушений обязательных требований включает в себя следующие элементы:

введение правовой категории «профилактика нарушений обязательных требований пожарной безопасности» на уровне Федерального закона № 69-ФЗ;
установление полномочий должностных лиц органов государственного пожарного надзора по профилактике нарушений обязательных требований пожарной безопасности на уровне постановления Правительства № 290;

установление порядка осуществления (административных процедур) деятельности должностных лиц органов государственного пожарного надзора по профилактике нарушений обязательных требований пожарной безопасности на уровне Административного регламента.

Список литературы

1. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18 нояб. 1994 г. (в ред. Федер. закона от 27.12.2019 № 487-ФЗ, с изм., внесенными Федер. законом от 27.12.2000 № 150-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 дек. 2008 г. (в ред. Федер. закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О техническом регулировании [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 15 дек. 2002 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 18 дек. 2002 г. (в ред. Федер. закона от 28 нояб. 2018 г. № 449-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об обязательных требованиях в Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект Федер. закона № 851072-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Материал поступил в редакцию 27.05.2020 г.

Ратникова Ольга Дмитриевна – заместитель начальника научно-исследовательского центра – начальник отдела. E-mail: otdel1-1vniipo@mail.ru; **Кононко Павел Павлович** – начальник сектора. Тел. (495) 524-82-07; **Куркин Дмитрий Николаевич** – начальник сектора; **Илларионова Надежда Михайловна** – старший научный сотрудник (Всероссийский ордена “Знак Почета” научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)), г. Балашиха, Московская область, Россия.

O.D. Ratnikova, P.P. Kononko, D.N. Kurkin, N.M. Illarionova

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MODEL OF ACTIVITY OF SUPERVISORY BODIES OF EMERCOM OF RUSSIA AIMED AT PREVENTION OF VIOLATION OF MANDATORY REQUIREMENTS

The analysis of normative legal acts in the field of activities of supervisory bodies of EMERCOM of Russia, as well as the analysis of activities of supervisory bodies of EMERCOM of Russia in the field of violation of fire safety mandatory requirements is carried out. There is proposed the organizational and legal model of operation of supervisory bodies of EMERCOM of Russia aimed at prevention of violation of mandatory requirements based on aforesaid analysis. The model includes a set of elements primarily associated with the necessity to amend several normative legal acts.

Keywords: *organizational and legal model, prevention, preventive activities of EMERCOM of Russia, violation of mandatory requirements*

Olga D. Ratnikova – Deputy Head of Research Center, Head of Department. E-mail: otdel1-1vniipo@mail.ru; **Pavel P. Kononko** – Chief of Sector. Phone: (495) 524-82-07; **Dmitry N. Kurkin** – Chief of Sector; **Nadezhda M. Illarionova** – Senior Researcher.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.