

---

---

# ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ТУШЕНИЯ ПОЖАРОВ

---

---

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ПО ПРОФИЛАКТИКЕ НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Д.В. Зобков;**

**А.Н. Нестругин.**

**Департамент надзорной деятельности и профилактической работы  
МЧС России.**

**О.Д. Ратникова.**

**Всероссийский научно-исследовательский институт противопожарной  
обороны МЧС России**

Рассмотрены направления совершенствования деятельности органов государственного пожарного надзора, представлен анализ полномочий должностных лиц органов государственного пожарного надзора по осуществлению профилактики нарушения обязательных требований, приведены основные направления осуществления профилактических мероприятий органами государственного пожарного надзора.

*Ключевые слова:* органы государственного пожарного надзора, требования пожарной безопасности, правонарушения в области пожарной безопасности, профилактические мероприятия, правовое регулирование, законодательство, право

Одной из задач комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности является реализация мер по обустройству системной профилактической работы контрольно-надзорных органов, ориентированной на соблюдение поднадзорными субъектами предъявляемых требований. При этом профилактические мероприятия, осуществляемые должностными лицами органов государственного пожарного надзора (ГПН), с одной стороны, должны стать альтернативной формой административного контроля (не карающей, как надзор, а сервисной, помогающей бизнесу избежать возможных нарушений), с другой – эффективной формой, обеспечивающей недопущение нарушений.

Эффективное решение этой задачи возможно только в рамках гармонизированного правового поля, создание которого в первую очередь связано с необходимостью приведения нормативных правовых актов в области организации и осуществления деятельности надзорных органов в соответствие с принимаемыми государственными решениями.

Правовым средством реализации государственной политики в области осуществления контрольно-надзорной деятельности является Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1], в связи с чем все государственные решения в данной сфере облекаются в форму правовых норм указанного закона.

Основополагающим событием в области осуществления контрольно-надзорной деятельности, определившим вектор развития правового института профилактики, является принятие Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон 277-ФЗ) [2].

Законом 277-ФЗ устанавливается, что одной из форм осуществления государственного контроля (надзора) является проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований и определяется, что органы государственного контроля (надзора) осуществляют мероприятия по профилактике в целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а также устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований. Законом 277-ФЗ также определены основные направления деятельности органов государственного контроля (надзора) по профилактике нарушений обязательных требований.

Применительно к деятельности органов ГПН реализация мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований пожарной безопасности предусмотрена Административным регламентом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденным приказом МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644 [3], в соответствии с которым органы ГПН и должностные лица органов ГПН в соответствии с компетенцией организуют и проводят мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в формах правового просвещения и правового информирования.

Рассматривая вопрос о содержании мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований необходимо исходить из того, что по своей правовой природе нарушения обязательных требований пожарной безопасности являются административными правонарушениями.

В российском законодательстве понятие «профилактика правонарушений» закреплено в Федеральном законе от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон 182-ФЗ) [4], в соответствии с которым профилактика правонарушений рассматривается как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Вместе с тем, ст. 8.2 Закона 277-ФЗ определены полномочия надзорных органов, осуществляемые в целях профилактики нарушений обязательных требований, которые, применяя норму-дефиницию «профилактика правонарушений» Закона 182-ФЗ, можно разделить на следующие группы:

*1) меры социального характера:*

– осуществление информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами. В случае изменения обязательных требований органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля подготавливают и распространяют комментарии о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, о внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации

о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;

*2) меры правового характера:*

– объявление юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований с предложением юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами, и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля;

*3) меры организационного характера:*

– обеспечение регулярного (не реже одного раза в год) обобщения практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и размещение на официальных сайтах в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений;

*4) меры информационного характера:*

– обеспечение размещения на официальных сайтах в сети Интернет для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

Данный перечень полномочий надзорных органов по проведению профилактических мероприятий является исчерпывающим и не допускает расширительного толкования. Вместе с тем, правовая конструкция нормы-дефиниции «профилактика правонарушений» Закона 182-ФЗ («меры иного характера»), позволяют создать условия для дополнения полномочий надзорных органов по проведению профилактических мероприятий иными мероприятиями с целью обеспечения необходимого уровня контроля за соблюдением обязательных требований на основе эквивалентного (с точки зрения обеспечения безопасности) замещения административных процедур профилактическими.

Необходимость такого дополнения вызвана тем, что с введением риск-ориентированного подхода при планировании мероприятий по контролю органами ГПН периодичность проведения плановых проверок существенно возрастает. Для объектов надзора средней категории риска плановые проверки проводятся не чаще одного раза в 7 лет, для объектов надзора умеренной категории риска – не чаще одного раза в 10 лет, для объектов надзора низкой категории риска плановые проверки не проводятся, что говорит о снижении административного присутствия органов ГПН на объекте защиты. Вместе с тем, учитывая, что контроль со стороны государства на этих объектах должен оставаться действенным и эффективным, представляется целесообразным расширить перечень полномочий органов ГПН, осуществляемых в целях профилактики нарушений обязательных требований.

В настоящее время полномочия должностных лиц органов ГПН при осуществлении федерального государственного пожарного надзора определены ст. 6 Федерального закона «О пожарной безопасности» [5].

Данные полномочия по своей природе являются административными, вместе с тем их можно разделить на административно-предупредительные, направленные на предупреждение правонарушений в области пожарной безопасности, и административно-пресекательные, направленные на принудительное воздействие с целью прекращения противоправного деяния. Кроме того, должностные лица органов государственного пожарного надзора применяют меры административной ответственности (административные наказания), заключающиеся в наложении, в соответствии с действующим законодательством,

административных наказаний на граждан и юридических лиц, включая изготовителей (исполнителей, продавцов), за нарушение требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в области пожарной безопасности, в том числе за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний и постановлений должностных лиц органов ГПН.

Более детально полномочия должностных лиц органов государственного пожарного надзора прописаны в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» [6].

Анализ полномочий должностных лиц органов ГПН при исполнении государственной функции по надзору позволяет сделать вывод о том, что часть из данных полномочий, относящаяся к предупредительным мерам, может быть реализована и при проведении профилактических мероприятий:

- назначение и проведение проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты в части соблюдения требований пожарной безопасности;

- запрашивание и получение на основании мотивированных письменных запросов от организаций и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

- внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления предложения об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории;

- внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления предложений об осуществлении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, на основании анализа существующих полномочий должностных лиц органов ГПН и с учетом применения ст. 8.2 Закона 294-ФЗ, а также нормы-дефиниции «профилактика правонарушений» Закона 182-ФЗ представляется целесообразным сформировать следующий перечень полномочий должностных лиц органов ГПН по осуществлению профилактических мероприятий.

*1. Полномочия по реализации профилактических мер организационного характера:*

- назначение и проведение профилактических проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты в части соблюдения требований пожарной безопасности;

- запрашивание и получение на основании мотивированных письменных запросов от организаций и граждан информации и документов, необходимых в ходе проведения проверки;

- обеспечение регулярного (не реже одного раза в год) обобщения практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), муниципального контроля и размещение на официальных сайтах в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений.

*2. Полномочия по реализации профилактических мер правового характера:*

- объявление юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований с предложением юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в установленный в таком предостережении срок орган ГПН;

– внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления предложения об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории.

*3. Полномочия по реализации профилактических мер социального характера:*

– осуществление информирования юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами. В случае изменения обязательных требований подготовка и распространение комментариев о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;

– внесение в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления предложений об осуществлении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

*4. Полномочия по реализации профилактических мер информационного характера:*

– обеспечение размещения на официальных сайтах в сети Интернет перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом органов ГПН, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

Таким образом, вышеприведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что действующее законодательство в полной мере обеспечивает реализацию органами ГПН полномочий по профилактике правонарушений в области пожарной безопасности.

## **Литература**

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. 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: Приказ МЧС России от 30 нояб. 2016 г. № 644. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 30.12.2015). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О федеральном государственном пожарном надзоре: Постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2012 г. № 290. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».