

7. Шурухнов Н.Г. Расследование взяточничества. Криминалистика: учеб. Москва-Воронеж, 2011. С. 757–775.
8. Марданов А.Н. Механизм слепообразования при совершении взяточничества с участием посредника // Вестник С.-Петербург. ун-та МВД России. 2014. № 4 (64). С. 105.
9. Тюнин В.И. Посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ) // Российская юстиция. 2011. № 8. С. 21–23.
10. Ткачев И.О. Ответственность за обещание или предложение посредничества во взяточничестве // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 64–67.
11. Шарапов Р., Моисеенко М. Отличие физического посредничества во взяточничестве от дачи взятки // Уголовное право. 2013. № 1. С. 71–77.
12. Яни П.С. Проблемы квалификации посредничества во взяточничестве // Законность. 2013. № 2. С. 24–29.
13. Чупахин Р.В. Расследование взяточничества: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
14. Старченков П. Взятка и предприниматель // Уголовное право. 1997. № 4. С. 103.
15. Васильев А.Н. Тактика отдельных следственных действий. М.: Юридическая литература, 1981. С. 42.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ОТКРЫТОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА

**Е.А. Зорина, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются вопросы открытости деятельности органов государственного пожарного надзора. Констатируется, что действующая система мер, направленных на повышение уровня открытости деятельности органов государственного пожарного надзора, нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вносятся авторские предложения по совершенствованию указанных мер.

Ключевые слова: принцип открытости, информационная открытость, органы государственного пожарного надзора, открытость деятельности органов государственного пожарного надзора

ABOUT THE IMPROVEMENT OF THE MEASURES DIRECTED TO INCREASE THE LEVEL OF OPENNESS OF ACTIVITY OF BODIES OF THE STATE FIRE SERVICE

E.A. Zorina. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Questions of openness of the activity of bodies of the state fire service are considered in the article. It is stated that the operating system of the measures directed to increase in the level of openness of activity of bodies of the state fire service needs further improvement. Author's suggestions for improvement of the specified measures are made.

Keywords: principle of openness, informational openness, bodies of the state fire service, openness of the activity of bodies of the state fire service

Деятельность органов государственного пожарного надзора имеет огромное значение для современного российского государства.

Вопросы развития и совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере обеспечения пожарной безопасности, эффективности деятельности соответствующих органов привлекали внимание ученых с момента принятия Устава пожарного в 1832 г. [1] и до настоящего времени не теряют своей актуальности [2–7].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О пожарной безопасности», федеральный государственный пожарный надзор представляет собой деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности. Данная деятельность осуществляется путем:

- организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, территорий, земельных участков, продаваемой пожарно-технической продукции;
- проведения мероприятий по контролю на лесных участках, на объектах ведения подземных горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения;
- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений;
- систематического наблюдения за исполнением требований пожарной безопасности;
- анализа и прогнозирования состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

Вышеназванное реализуется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, а также подведомственными им государственными учреждениями [8].

Последнее десятилетие наша страна уделяет большое внимание улучшению и усовершенствованию системы контрольно-надзорных органов в целом, органов государственного пожарного надзора в частности, путем проведения административных реформ, пересмотра принципов работы органов и должностных лиц, применения современных механизмов открытого государственного управления и использования имеющегося на этот счет опыта развитых европейских государств.

Повышение уровня открытости органов государственной власти, органов государственного пожарного надзора в частности, является приоритетным направлением государственного управления.

Принцип открытости, являющийся общим принципом государственного управления, закрепленным, прежде всего, в Конституции Российской Федерации (ст.ст. 24, 29, 15, 41, 42, 53) [9] и иных нормативно-правовых актах, часто закрепляется в отраслевых федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах, но при этом лишь в некоторых из них раскрывается его понятие и содержание [10, 11]. Чаще всего, указанный принцип сводится лишь к информационной открытости.

Вместе с тем наиболее развернуто по содержанию «принцип открытости» раскрывается в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р [12]. Концепцию дополняют методические рекомендации по реализации принципов открытости, а также методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти. Концепция, методические рекомендации и методики составляют Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти.

В Концепции указывается, что открытость федеральных органов исполнительной власти – это последовательное и неукоснительное соблюдение при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов: 1) принцип информационной открытости; 2) принцип понятности; 3) принцип вовлеченности гражданского общества; 4) принцип подотчетности.

Иными словами, можно сказать, что открытость деятельности органов

государственного пожарного надзора представляет собой совокупность базовых идей (принципов), позволяющих сделать деятельность данных органов прозрачной и открытой.

Отметим, что на сегодняшний день все еще отсутствует законодательно закрепленное развернутое определение принципа открытости применительно именно к деятельности органов государственного пожарного надзора, как отсутствует и единый нормативный правовой акт, который бы регулировал принципы и механизмы открытости деятельности именно указанных органов, в том числе, закрепляющий особенности раскрытия открытых данных и утверждающий Стандарт открытости органов государственного пожарного надзора, а также организационно-правовые средства (способы), способствующие открытости данных органов, и меры, направленные на повышение открытости.

В этой связи представляется необходимым, прежде всего, законодательно закрепить развернутое, не сводящее только к информационной открытости, определение принципа открытости в деятельности органов государственного пожарного надзора, под которым предлагается понимать:

- создание гражданам и организациям требуемых и достаточных условий для получения своевременной, точной, понятной и полной информации о деятельности и принимаемых решениях указанных органов, используя разнообразные источники информации;

- обеспечение возможности участия граждан в деятельности указанных органов законными способами, а также оказания положительного влияния на деятельность органов государственного пожарного надзора в целях гарантированной их подотчетности гражданам, осуществления и реализации общественного контроля и закрепления доверия к их деятельности.

Безусловно, открытость является необходимым условием деятельности органов государственного пожарного надзора, так как способствует эффективному осуществлению ими надзорных полномочий и обеспечению прав и законных интересов всех участников надзорных отношений.

От эффективной и открытой деятельности указанных органов зависит не только безопасность и правопорядок, защищенность прав и свобод граждан, организаций от нарушений требований пожарной безопасности, но, что особенно важно, это уменьшение уровня коррупции и правонарушений в данной сфере, так как неэффективная и коррупционная деятельность органов государственного пожарного надзора может стать сильнейшим тормозом для развития малого и среднего предпринимательства в России, сводит на «нет» стремление граждан в развитии различных социальных инициатив, нацеленных на повышение благополучия нашей страны, вызывает недоверие и неуважение к органам государственного пожарного надзора, и, как следствие, к органам государственной власти в целом, и их должностным лицам.

Проанализировав теоретические, правовые, организационные меры, направленные на обеспечение открытости деятельности органов государственного пожарного надзора, можно прийти к выводу о том, что при всех положительных моментах в настоящее время сфера обеспечения открытости деятельности указанных органов нуждается в дальнейшем совершенствовании и доработке.

Во-первых, отметим, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должна отвечать двум установленным в п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [13] критериям: эта информация создана органом власти в пределах его полномочий или поступила в данный орган также в пределах его полномочий. При этом сам характер информации (наличие в ней сведений о конкретном физическом или юридическом лице, о хозяйственных аспектах функционирования органа власти и др.) не исключает относимость рассматриваемой информации к вышеуказанной категории, ибо в законе не предусмотрено отнесение

сведений или документов к данному виду информации, исходя из характера и содержания этих сведений (документов).

Однако формирующаяся судебная практика применения вышеназванного федерального закона порой основывается на узком толковании термина «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [14, 15]. В конечном счете, из сферы регулирования рассматриваемого закона выпадает некоторый объем информации, находящейся в ведении органов власти и имеющей социальное значение. Указанное не позволяет должным образом, полноценно обеспечить права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, и, как следствие, не представляется возможным достижение подотчетности органов власти обществу, что является неотъемлемым условием принципа открытости.

Кроме того, например, в судах общей юрисдикции, указывая на необходимость деперсонализации судебных актов, перед размещением на официальном сайте из них удаляется огромный объем информации, что порой делает публикуемую информацию как минимум непонятной.

В этой связи представляется целесообразным на основании рассмотрения материалов анализа и обобщения судебной практики принятие Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства, обеспечивающего открытость деятельности государственных органов» с разъяснениями, толкованием судам основных вопросов судебной практики применения указанных правовых норм, практики привлечения к административной и уголовной ответственности в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Во-вторых, необходимо ввести в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) административную ответственность (ввести ст. 13.28.1) за нарушение должностными лицами органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору, в том числе в сфере соблюдения требований пожарной безопасности, установленных нормативными правовыми актами условий и требований к открытости деятельности данных органов, за невыполнение Стандарта открытости контрольно-надзорной деятельности.

Несмотря на уже имеющиеся в КоАП РФ составы правонарушений (ст.ст. 13,7, 13.28 КоАП РФ) в области связи и информации, введение предлагаемого административного правонарушения, во-первых, охватывало бы специальных субъектов правонарушения, а именно должностных лиц конкретно надзорных органов (в том числе органов государственного пожарного надзора), а, во-вторых, не сводило бы объект правонарушения только к информационной открытости, которая как упоминалось ранее, выступает лишь частью открытости деятельности государственных (и надзорных, в том числе) органов в целом.

В-третьих, отметим, что имеющиеся сегодня Методические рекомендации Открытого правительства в сфере обеспечения открытости [16, 17] могут учитываться органами государственного пожарного надзора. Но основная проблема как раз состоит в том, что этот документ рекомендательного характера, то есть он не имеет обязательной силы и, как следствие, может не исполняться. Представляется целесообразным или придать этому документу другой статус, например, статус постановления Правительства Российской Федерации либо включить данные рекомендации в другие нормативные правовые акты, например, в Стандарт открытости органов государственного пожарного надзора (в случае его принятия), который также будет утверждаться Правительством Российской Федерации или Президентом Российской Федерации.

Еще один нюанс заключается в том, что Методические рекомендации Открытого правительства распространяются только на федеральные органы исполнительной власти, в то время как органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации аналогично должны быть участниками данных правоотношений.

В-четвертых, видится целесообразным ужесточение уголовно-правовых и административно-правовых санкций за совершение правонарушений, посягающих на принцип открытости деятельности органов государственного пожарного надзора.

Уголовное законодательство в значительной мере способно противостоять подобным нарушениям. Этому законодательству принадлежит определяющая роль в функционировании и развитии всего правоохранительного механизма, уголовной политики в целом, и политики по борьбе с нарушениями принципа открытости в частности [18].

Хотелось бы подчеркнуть крайнюю степень общественной опасности вышеуказанных преступных деяний (ст.ст. 140, 237 и др. Уголовного кодекса Российской Федерации [19]) и, несмотря на то, что в современной России все чаще озвучиваются и проводятся в жизнь идеи, в меньшей степени связанные с усилением мер уголовно-правового принуждения, необходимость проведения политики ужесточения борьбы с подобного рода преступлениями является объективной.

Обращает на себя внимание и то, что законодатель, выделяя составы, например, административных правонарушений (ст.ст. 5,39; 13,27; 19,6.1 КоАП РФ [20]), обеспечивая защиту права граждан на достоверную и своевременную информацию, тем не менее, предусмотрел крайне незначительные размеры штрафов для виновных (от трех и максимум до десяти тысяч рублей), что, соответственно, является недостаточно эффективным наказанием для должностных лиц, которые должны, помимо исправления, еще и осуществлять общее и специальное предупреждение совершения данного рода правонарушений.

В-пятых, как видится, требуется и обязательная разработка, внедрение стандарта кадрового менеджмента надзорной деятельности в сфере обеспечения соблюдения требований пожарной безопасности. Требуется слаженная система привлечения, отбора и адаптации кандидатов, оценки их профессиональных качеств, материальной и нематериальной мотивации должностных лиц государственного пожарного надзора, которая в результате перестроит работу инспекторов на риск-ориентированный подход и поставит в зависимость их вознаграждения с размером предотвращенного ими ущерба.

В-шестых, отметим, что все еще присутствует ряд недочетов при рассмотрении органами государственного пожарного надзора обращений граждан. В ряде случаев, например, сведения о нарушениях направлялись в территориальные органы МЧС России неоднократно. Сложившаяся ситуация, как видится, свидетельствует об отсутствии должной проработки вопросов в территориальных органах МЧС России при рассмотрении обращений, вероятно, поверхностном рассмотрении и формальном подходе к данному виду работы.

Пока все еще остается высоким количество обращений организаций и граждан с жалобами на неправомерные действия сотрудников надзорных органов МЧС России при организации и осуществлении проверок противопожарного состояния объектов защиты. Одной из основных причин удовлетворения жалоб на действия должностных лиц надзорных органов, помимо прочих является: ненадлежащее уведомление законного представителя юридического лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении [21].

Таким образом, представляется необходимым законодательно закрепить обязательную публикацию сведений в открытых источниках именно о нарушениях прав граждан и законных интересов организаций при проведении надзорных мероприятий в сфере соблюдения требований пожарной безопасности органами государственного пожарного надзора; о конкретных органах, допустивших нарушение принципа открытости в деятельности указанных органов; обязанность надзорных органов своевременно предоставлять информацию о допущенных нарушениях самими надзорными органами.

Кроме того, способствовало бы открытости в деятельности указанных органов и размещение в сети Интернет информации о выданных предписаниях.

Таким образом, модернизация основных аспектов обеспечения открытости деятельности органов государственного пожарного надзора, определение ключевых элементов указанного механизма, способствующих снижению административных барьеров, взаимодействию государственных органов и общества, борьбе с коррупцией представляются крайне актуальными. Вместе с тем следует констатировать, что на сегодняшний день существующая система мер, направленных на повышение уровня открытости деятельности органов государственного пожарного надзора, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Литература

1. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
2. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Обзор законодательства Российской империи XVIII – первой половины XIX в. в сфере борьбы со стихийными бедствиями // Известия Алтайского гос. ун-та. 2017. № 3 (94). С. 18–27.
3. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.
4. Сравнительный анализ законодательства о пожарной безопасности, действующего на территории республики Крым в переходный период / В.С. Артамонов [и др.] // Проблемы управления рисками в техносфере. 2016. № 2 (38). С. 92–104.
5. Методика оценки эффективности работы надзорных органов с учетом различных аспектов деятельности / А.В. Фомин [и др.] // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2016. № 3–4. С. 6–9.
6. Давиденко М.В., Войтенко О.В. Основные направления совершенствования деятельности органов ГПН по предупреждению пожаров // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2012. № 1. С. 5–9.
7. Войтенко О.В., Юнцова О.С., Фомин А.В. Передача полномочий по осуществлению федерального государственного пожарного надзора от МЧС России органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2016. № 1. С. 5–9.
8. О пожарной безопасности: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649 (в ред. от 29 июля 2017 г.)
9. Конституция Рос. Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
10. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2716.
11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации от 28 июля 2014 г. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
12. О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 янв. 2014 г. № 93-р // Собр. законодательства Рос. Федерации от 3 февр. 2014 г. № 5. Ст. 547.
13. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федер. закон от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
14. Томин В.А. Обеспечение открытости информации о деятельности органов власти: нормативное регулирование и проблемы правоприменения // КриминалистЪ. 2012. № 2 (11). С. 99–104.
15. «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации

от 8 дек. 2011 г. № 1624-О-О. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70009582/> (дата обращения: 12.02.2018).

16. Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти (утв. Протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 дек. 2013 г. № АМ-П36-89пр). URL: <http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/2016/am-p36-89pr.pdf> (дата обращения: 12.02.2018).

17. Методические рекомендации по публикации открытых данных государственными органами и органами местного самоуправления и технические требования к публикации открытых данных (утв. Протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 4 июня 2013 г. № 4). URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/2016/metod_rekomend._4.pdf (дата обращения: 12.02.2018).

18. Агаев Г.А., Немченко С.Б., Зорина Е.А. Уголовно-правовая политика России в сфере противодействия преступлениям, посягающим на пожарную безопасность, подследственным ГПН ФПС МЧС России // Проблемы управления рисками в техносфере. 2014. № 1 (29). С. 150–157.

19. Уголовный кодекс Рос. Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2 954.

20. Кодекс Рос. Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

21. Доклады по результатам правоприменительной практики органов государственного контроля (надзора) МЧС России с руководством по соблюдению обязательных требований (за первое полугодие 2017 г.). URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/0006/reforma_knd/doklad_pp.pdf (дата обращения: 12.02.2018).

МЧС РОССИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

М.А. Баринов, кандидат технических наук, доцент.

Военная академия связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного.

И.В. Андреев;

Е.С. Сафонова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализированы основные нормативные правовые акты, регулирующие обеспечение общественной безопасности, рассмотрены принципы обеспечения общественной безопасности и место МЧС России в системе обеспечения общественной безопасности

Ключевые слова: общественная безопасность, МЧС России, государственная политика, предупреждение чрезвычайных ситуаций

THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF ENSURING PUBLIC SAFETY

M.A. Barinov. Military academy of telecommunications of Marshal S.M. Budyonny.

I.V. Andreev; E.S. Safonova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyzes the main regulatory legal acts regulating the provision of public security, considers the principles of ensuring public safety, examined the place of the Ministry