

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт инженерной и экологической безопасности

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры

(наименование)

20.04.01 Техносферная безопасность

(код и наименование направления подготовки)

Управление пожарной безопасностью

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Разработка и исследование системы осуществления административных процедур в области пожарной безопасности при организации надзорной деятельности Главным управлением МЧС России по Республике Коми

Студент

М.А. Боле

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

доцент, В.А. Филимонов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Содержание

Введение.....	3
1 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации.....	9
1.1 Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в современных условиях.....	9
1.2 Проблемы возникновения административных барьеров при реализации типовой модели надзорной деятельности.....	15
2 Разработка и теоретическое исследование системы осуществления административных процедур на примере Главного управления МЧС России по Республике Коми.....	29
2.1 Виды административных процедур, осуществляемых в области пожарной безопасности, и их место в системе контрольно-надзорной деятельности.....	29
2.2 Разработка системы мероприятий, направленных на эффективное применение в практической деятельности Главного управления МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности.....	44
3 Обоснование эффективности применения разработанной системы административных процедур в области пожарной безопасности.....	55
3.1 Основные проблемы, возникающие при реализации Главным управлением МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности.....	55
3.2 Практическое и экспериментальное исследование результатов внедрения разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности.....	62
Заключение.....	65
Список используемой литературы и список используемых источников.....	69

## **Введение**

Актуальность и научная значимость настоящего исследования.

В условиях современного технологически развитого общества эффективное регулирование общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности в целях создания благоприятных условий развития человечества осознается как рациональная необходимость. Защита людей, общества, материальных и культурных ценностей, природных систем от различного вида угроз, с точки зрения управления данным процессом, требует научного и практического обеспечения. Одной из важнейших функций государства в этом направлении является обеспечение пожарной безопасности.

Пожары, по каким причинам бы они не возникали, наносят существенный урон населению и стране в целом, в том числе экономике. Причем независимо от того, повреждена ли социальная инфраструктура, жилые строения или природные богатства.

Следует отметить, что в мире количество пожаров превышают миллионы единиц [41, 42].

Ежегодно в России регистрируется несколько сотен тысяч пожаров.

Так, в 2020 году зарегистрировано 439 100 пожаров, на которых погибло 8262 человека, и получили травмы - 8439.

Основные причины пожаров именно в жилых зданиях остаются прежними. Это неосторожное обращение с огнем – более 33%, аварийный режим работы электрического оборудования и сетей – более 34% и нарушение правил устройства и эксплуатации печного оборудования – более 22%. При этом, наибольшее количество пожаров данной категории произошло в многоквартирных жилых домах – это 32 390 пожаров и более 27% от общего их числа.

С 1 января 2021 года уже произошло 7 628 пожаров, на которых погибло 417 человек и 267 человек получили травмы. Почти 58% из них случилось в жилом фонде. По причине нарушения правил пожарной

безопасности при использовании пиротехнических изделий произошло 16 пожаров.<sup>1</sup>

Очерченный уровень потерь от пожара позволяет признать деятельность должностных лиц органов государственного пожарного надзора по проведению проверок и иных мероприятий, направленных на оценку соответствия объектов защиты и территорий требованиями пожарной безопасности важнейшим государственно-публичным институтом, а его модернизацию в новых экономических условиях рассматривать в качестве одного из приоритетных направлений административно-правовой политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации.

Организационно-правовое обеспечение пожарной безопасности призвано решать такие задачи, как установление административно-правовых требований пожарной безопасности, регламентирующих пожаробезопасное владение, пользование и распоряжение имуществом; защиту людей, флоры и фауны от опасных факторов пожара; предупреждение, выявление, пресечение и нейтрализация административных нарушений установленных требований пожарной безопасности; административно-правовая организация тушения пожаров и нейтрализация их последствий.

В соответствии с нормами Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» одними из основных элементов системы обеспечения пожарной безопасности являются, в том числе органы государственной власти [15].

С позиции государственного управления, обеспечение стабильности функционирования данной системы является важнейшей задачей и, несомненно, выражается в непрерывном и целенаправленном организационно-правовом воздействии её на системные компоненты [10].

Положения Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» устанавливают, что одной из основных форм оценки соответствия объектов

---

<sup>1</sup> Размещение: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/4359846>

защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности, установленным техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», нормативными документами по пожарной безопасности является проведение федерального государственного пожарного надзора [36].

На законодательном уровне закреплена иерархия органов, уполномоченных на проведение федерального государственного пожарного надзора на различных объектах защиты. Данная публично-правовая деятельность осуществляется с применением конкретных административных процедур, регламентированных нормативными правовыми актами МЧС России.

Вместе с тем, отсутствие четкой регламентации порядка осуществления указанных административных процедур, наличие правовых пробелов и коллизий в механизме их реализации, наглядно демонстрируют актуальность указанной работы.

Значимость работы также подтверждается заинтересованностью специалистов зарубежных стран в вопросах обеспечения пожарной безопасности [43, 44, 45].

Объект исследования: процесс влияния системы надзорной деятельности, её структуры, организации и способах осуществления на пожарную безопасность объектов защиты.

Предмет исследования: система контрольно-надзорной деятельности в области пожарной безопасности.

Цель исследования:

Целью данной работы является разработка системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности, осуществляемых Главным управлением МЧС России по Республике Коми.

Гипотеза исследования состоит в том, что для повышения эффективности, полноты и качества осуществления государственной

функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности на объектах защиты необходима разработка и внедрение в практическую деятельность системы осуществления административных процедур в области пожарной безопасности при организации надзорной деятельности Главным управлением МЧС России по Республике Коми с учетом выявленных в ходе исследования недостатков.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть состояние и эффективности функционирования контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления путем анализа действующего законодательства;
- разработать систему, основанную на теоретическом и практическом исследовании мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности, осуществляемых Главным управлением МЧС России по Республике Коми;
- провести теоретическое исследование разработанной системы административных процедур, осуществляемых надзорными органами Главного управления МЧС России по Республике Коми;
- провести практические и экспериментальные исследования по результатам внедрения разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности.

Теоретико-методологическую основу настоящего исследования составили отечественные и зарубежные литературные, правовые, нормативные источники, материалы проведенных проверок в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, материалы, научно-исследовательских работ различных институтов по исследуемой тематике, электронные базы данных и достаточно обширный практический опыт работы диссертанта.

Базовыми для настоящего исследования явились также: проведение литературного поиска, так как фундаментальные исследования являются чисто теоретическими, поскольку они вникают в основные законы и принципы.

Методы исследования. Для достижения, поставленных в настоящей работе целей и задач использовались общенаучные методы исследования: анализ, синтез, описание, классификация, измерения, а также сравнительно-аналитические методы. Для сбора эмпирических данных использовался анализ документов.

Опытно-экспериментальной базой исследования было Главное управление МЧС России по Республике Коми и его структурные подразделения, наделенные полномочиями по осуществлению федерального государственного пожарного надзора.

Научная новизна исследования заключается в разработке системы административных процедур в области пожарной безопасности, обеспечивающей более эффективное применение в практической деятельности надзорными органами Главного управления МЧС России по Республике Коми.

Теоретическая значимость исследования заключается в получении в результате исследования выводов по отдельным аспектам рассматриваемой темы, расширении теоретических представлений о процессуальных особенностях надзорной деятельности Главного управления МЧС России по Республике Коми. Проведенное исследование вносит вклад в развитие общей теории процессуального права путем теоретической проработки таких категорий, как процессуальная форма государственного контроля (надзора) и процессуальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Практическая значимость исследования заключается в полученных в процессе исследования способах и методах эффективного применения в надзорной деятельности Главным управлением МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности.

Достоверность и обоснованность результатов исследования обеспечена обоснованностью методологии исследования; проведением исследования на теоретическом и практическом уровнях; методами, адекватными предмету, цели и задачам исследования; использованием качественной и количественной оценки результатов; статистическим подтверждением значимости полученных данных; эффективным внедрением разработанной системы административных процедур в практику надзорной деятельности в области пожарной безопасности.

Личное участие автора в получении научных результатов, изложенных в исследовании, выражается в теоретической разработке основных концептуальных идей и положений по проблеме реализации государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности на объектах защиты.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались и обсуждались на:

- коллегии ГУ МЧС России по Республике Коми (05.04.2021);
- ежемесячных совещаниях при начальнике ГУ МЧС России по Республике Коми по подведению итогов служебной деятельности;
- еженедельных селекторных совещаниях в режиме ВКС с личным составом управления НДПР ГУ МЧС России по Республике Коми.

На защиту выносятся: результаты разработанной системы административных процедур в области пожарной безопасности, обеспечивающей более эффективное применение в практической деятельности надзорными органами ГУ МЧС России по Республике Коми, разработанной в условиях применения практических мероприятий и основных принципов обеспечения пожарной безопасности.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, трёх глав (разделов), заключения, содержит десять рисунков, список использованной литературы (45 источников). Основной текст работы изложен на 75 страницах.



# **1 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации**

## **1.1 Проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в современных условиях**

### **1.1.1 Состояние нормативной базы в области пожарной безопасности**

Содержание и формы осуществления любой деятельности предопределяются, в первую очередь, её целью. Сказанное в полной мере относится и к контрольно-надзорной деятельности органов МЧС России.

Глубоко и детально уяснить сущность и содержание контрольно-надзорных функций МЧС России в современных условиях представляется вряд ли возможным без обращения к достижениям научной мысли как дореволюционного и советского периодов, так и нашего времени. История возникновения и зарождения государственного контроля и надзора рассматривались такими видными учеными-юристами, как В. Г. Бессарабов, А. П. Гуляев, В. М. Горшенев, В. И. Рохлин, В. Е. Чиркин и другие. Некоторые вопросы истории развития советского государственного контроля и надзора раскрыты О. А. Голубцовой.

В частности, по мнению А. П. Гуляева, контрольная деятельность имеет непосредственную и конечную цель. Непосредственной целью является предупреждение и пресечение нарушений установленных правил деятельности или поведения субъектов общественных отношений. Конечная цель совпадает с теми целями, которые преследует само правовое регулирование деятельности, поведения и стандартов – оградить граждан, организации, общество и государство от всевозможных негативных последствий той или иной деятельности, обеспечить их безопасность и законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений.

Применительно к области пожарной безопасности непосредственной целью надзора будет являться предупреждение и пресечение нарушений требований пожарной безопасности субъектами общественных отношений. Конечная цель заключается в защите жизни и здоровья граждан, имущества граждан, юридических лиц, государства и общества от пожаров и ограничение их последствий. Для осуществления любой целенаправленной деятельности необходимо создание соответствующего механизма [4].

Любой созданный механизм имеет свои недостатки и проблемы, которые связаны в первую очередь нормативно-правовой базой.

Нормативная база в области пожарной безопасности в большинстве случаев не соответствует требованиям Федерального закона «О техническом регулировании» [20], так как требования пожарной безопасности, содержащие конкретные технические решения, несоизмерны риску причинения вреда людям, имуществу и окружающей среде.

Такое несоответствие создает ситуацию, в которой требования пожарной безопасности, содержащие конкретные технические решения, недостаточны для обеспечения безопасности людей при пожаре либо создают угрозу людям; но избыточны (в 4-5 раз) при обеспечении безопасности имущества, которым собственник имеет право рисковать, что приводит к причинению значительного вреда национальной экономике в форме упущенной выгоды [12].

Необходимо выделить основные причины несоответствия норм пожарной безопасности требованиям Федерального закона «О техническом регулировании».

В настоящее время одновременно действуют различные технические регламенты и нормативные документы, содержащие требования пожарной безопасности, которые дублируют друг друга либо по-разному решают одни и те же задачи по обеспечению пожарной безопасности. Это нарушает принципы единства применения технических регламентов и единства правил

при оценке соответствия, установленные статьей 3 Федерального закона «О техническом регулировании» [20].

Требования строительных норм и правил (СНиПов) и сводов правил (СП), дублируя друг друга, имеют различный правовой статус, создавая нормативную неразбериху.

Департамент надзорной деятельности МЧС России письмом от 2 июня 2011 года № 19-3-1-2086 «О применении ПТЭЭП, ПУЭ, СНИП» не рекомендовал применение этих нормативных документов при осуществлении государственного пожарного надзора<sup>2</sup>.

Вместе с тем, Департамент занимает активную позицию в Верховном Суде Российской Федерации по поддержанию применения СНиПов, создавая непонимание политики по их применению [11].

Далее, «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [36] и «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [37] разработаны в разном формате и по разным принципам, что приводит к разному пониманию идеологии технического регулирования в области пожарной безопасности.

Кроме того, ведомства, осуществляющие надзор за соблюдением требований пожарной безопасности, устанавливают свои требования, отличающиеся от требований пожарной безопасности, устанавливаемых МЧС России.

Примером разного методологического подхода к оценке пожарной опасности объектов защиты является ст. 27 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [36], которая устанавливает критерии категорирования помещений, зданий и наружных установок по взрывопожарной и пожарной опасности, и п. 3 «Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по лицензированию эксплуатации

---

<sup>2</sup> Размещение: <https://ppt.ru/docs/pismo/mchs/n-19-3-1-2086-3818>

взрывопожароопасных производственных объектов», утвержденного приказом Минприроды России от 30 июля 2009 г. № 237.

Методологически необоснованное определение взрывопожароопасных производств, представленное в Административном регламенте Ростехнадзора, означает отнесение к категории взрывопожароопасных всех объектов, в которых обращаются, используются или хранятся горючие вещества.

Таким образом, Минприроды России, превысив полномочия, собственным приказом, через лицензирование, перевело под свой надзор все объекты национальной экономики, лишив таких полномочий МЧС России [13].

Еще одной причиной является тот факт, что технические регламенты и подзаконные нормативные документы, содержащие требования пожарной безопасности, не в полной мере соответствуют статьям 1, 3, 7, 11, 12 и 13 Федерального закона «О техническом регулировании» [20].

Технические регламенты не содержат объектов технического регулирования и правил их идентификации, что затрудняет обоснование обязательности требований пожарной безопасности и вызывает неустранимые сомнения в необходимости их выполнения, которые по закону должны толковаться в пользу правонарушителей [37].

Также, «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» содержит многочисленные требования с техническими решениями и классификаторы, которых там не должно быть.

Кроме того, нормативные значения пожарных рисков установлены без учета их минимальной необходимости, без учета возможностей национальной экономики и без согласования расчетных показателей с заинтересованными сторонами, что серьезно обострило проблему рентабельности объектов российской экономики в связи с дополнительными затратами на их противопожарную защиту.

И наконец, методики оценки пожарных рисков, являющиеся продуктом неудачной переработки зарубежных методик, требуют серьезной методологической и правовой корректировки. Например, применение автоматических установок пожаротушения (АУПТ) в большинстве случаев направлено на защиту имущества.

Однако эта мера без оговорок включена в методику оценки индивидуальных пожарных рисков, т.е. как абсолютная (жесткая) мера, направленная на обеспечение безопасности людей.

Вместе с тем, ч. 1 статьи 89 «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» [36] содержит положение о том, что средства пожаротушения не должны учитываться при обеспечении безопасной эвакуации людей.

Такое состояние нормативной базы неблагоприятно сказывается на инвестиционном климате, поскольку способствует созданию многочисленных административных барьеров, приводит к дополнительным значительным затратам и затягиванию сроков проектирования и строительства объектов национальной экономики [6].

Заключительной причиной несоответствия требованиям Федерального закона «О техническом регулировании» является реформирование СНИПов и других нормативных документов в Своды правил и «Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (ППБ-01-03) в «Правила противопожарного режима в Российской Федерации» (ППР) привело к необходимости переориентирования специалистов, применяющих в своей деятельности требования пожарной безопасности, что серьезно осложнило проблему технического регулирования.

Противники Федерального закона «О техническом регулировании» не понимают того, что независимо от его существования необходимо, прежде всего, ориентироваться на требования Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Уголовного кодекса РФ, которые задают основные ориентиры

безошибочного применения действующих нормативных документов в области пожарной безопасности [7].

### **1.1.2 Практика применения требований пожарной безопасности при осуществлении надзорной деятельности**

Применение требований пожарной безопасности при осуществлении надзорной деятельности зачастую противоречит Конституции РФ, Гражданскому кодексу РФ, Уголовному кодексу РФ, Кодексу РФ об административных правонарушениях, Федеральному закону «О техническом регулировании», ст. 3 «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» [36] и п. 9 «Административного регламента МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [24].

В процессе применения требований пожарной безопасности они не разделяются на обязательные требования, направленные на обеспечение безопасности людей, и требования добровольного исполнения, направленные на защиту имущества, которым собственник имеет право рисковать (предпринимательский риск), что нарушает конституционные права собственников свободно распоряжаться своим имуществом [39].

Ситуация осложнилась с введением в действие новой редакции статьи 20.4 КоАП РФ, в соответствии с которой за прямое невыполнение требований добровольного применения, без обоснования (доказательств) необходимости их выполнения (без оценки пожарных рисков для людей), установлены значительные штрафы и применяется административное приостановление.

При разработке «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» в функции органов государственного пожарного надзора статьей 144 была введена функция оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, что создает угрозу массового

привлечения государственных инспекторов по пожарному надзору к уголовной ответственности по статье 293 УК РФ «Халатность».

Основанием привлечения к уголовной ответственности по этой статье является низкое качество проверок (пропуски нарушений), после которых (или до которых) происходят пожары с гибелью людей. Надежность работы инспекторов при проверках составляет 0,16-0,2, т.е. выявляется 16%-20% нарушений требований пожарной безопасности от числа имеющих. Основными причинами низкой надежности работы инспекторов при проверках объектов являются большой объем, сложность и противоречивость применяемых нормативных требований; а также дефицит времени, отводимого на проверки [9].

Несмотря на установленное статьей 16.1 Федерального закона «О техническом регулировании» [20] право собственников выбирать меры пожарной безопасности, направленные на защиту их имущества, невыполнение невыбранных мер пожарной безопасности квалифицируется как отступление от требований пожарной безопасности, которое должно компенсироваться разработкой специальных технических условий (СТУ).

Таким образом, сложилась практика введения в заблуждение хозяйствующих субъектов и разработки «ложных специальных технических условий», которые по действующему законодательству не должны разрабатываться, что вызывает социальное напряжение и воспрепятствует законной предпринимательской деятельности.

## **1.2 Проблемы возникновения административных барьеров при реализации типовой модели надзорной деятельности**

Сторонники типовой модели надзорной деятельности заявляют, что претензии о наличии административных барьеров безосновательны, поскольку их составляли не специалисты [8].

Попытки передать надзорные функции в другие ведомства или органы государственной власти усложняют ситуацию, поскольку начинающие специалисты в других ведомствах и органах власти идут по тому же пути, что и прежние специалисты, и приходят к тому же результату [33].

Становление новых специалистов по старой модели приводит к увеличению количества надзоров, а также повторению и увеличению числа ошибок при осуществлении надзорной деятельности.

Таким образом, общей причиной административных барьеров является уровень профессиональной культуры, сложившейся в области надзорной деятельности [38].

В связи с этим, целесообразно проанализировать механизм формирования профессиональной культуры в этой области и выделить факторы, негативно влияющие на организацию надзорной деятельности.

Исследования в области профессиональной культуры показали, что она формируется в два этапа [9].

На первом этапе формируется общая (фрагментарная) культура предметной деятельности, состоящая из отдельных, не связанных между собой элементов, которые не образуют единого комплекса (механизма).

На рисунке 1 представлен порядок формирования общей культуры надзорной деятельности.

На рисунке 2 представлены проблемы низкой эффективности стохастичной предметной деятельности.

На рисунке 3 представлены причины высоких исполнительских рисков.

На рисунке 4 представлены причины высоких управленческих рисков.

На рисунке 5 представлены предпринимаемые меры по совершенствованию организации надзорной деятельности.

На втором этапе формируется профессиональная культура предметной деятельности, интегрирующая отдельные элементы в единый комплекс (механизм).



На рисунке 6 представлен механизм функционирования концептуально организованной контрольно-надзорной деятельности.

Элементы стохастичной культуры предметной (контрольно-надзорной) деятельности представляют собой:

- стохастичную предметную деятельность, состоящую из проб, ошибок и приемлемых результатов, отбор удачных решений и накопление сведений о них в рабочей базе данных;
- проведение исследований, в случаях недостатка или отсутствия информации, а также в случаях негативного эффекта от использования прошлого опыта;
- нормативное закрепление положительного опыта в виде стандартов, норм и правил;
- освоение положительного опыта в процессе обучения;
- реализацию и корректировку полученных знаний в процессе исполнительской деятельности;
- интеграцию элементов профессиональной культуры в единый комплекс (механизм), контроль (мониторинг), оценку и балансировку (регулирование) работы этого механизма посредством стимулов или санкций.

С учетом этого можно выделить следующие факторы, негативно влияющие на результаты профессиональной деятельности:

- предпринимательские риски;
- информационные риски;
- исследовательские риски;
- нормативные риски;
- квалификационные риски;
- исполнительские риски;
- управленческие риски.

Стохастичная (неуправляемая) предметная деятельность обусловлена низким уровнем осведомленности о ситуации, в которой осуществляется эта

деятельность, что создает проблему риска неудачи (предпринимательский риск).

Эту ситуацию осложняют:

- пробы и многочисленные ошибки, истощающие незначительные ресурсы и снижающие результативность предметной деятельности;
- разобщенность и остро выраженная индивидуальность предметной деятельности в связи с отсутствием информационной поддержки в виде методологических основ и методических рекомендаций;
- добросовестная либо недобросовестная конкуренция других лиц, предпринимающих такие же действия, в то же время и в том же жизненном пространстве;
- насильственное либо мошенническое присвоение другими лицами результатов предметной деятельности;
- форс-мажорные обстоятельства, порождаемые действием непреодолимой силы (войнами, землетрясениями, природными пожарами и т.п.).

Стохастичную предметную деятельность инициирует необходимость (крайняя необходимость) выживания и самосохранения.

Таким образом, уже на стадии стохастической деятельности формируется способность соотносить различные способы решения проблемы со складывающейся ситуацией и выбирать из них наиболее адекватные.

В деятельности по обеспечению пожарной безопасности таким информационным ориентиром является пожарный риск. Однако понимание природы предметной деятельности на уровне соотношения степени значимости проблемы и адекватности способов ее решения приходит только после концептуализации предметной деятельности и перехода на ее информационный эквивалент - концептуальную модель предметной деятельности.



Рисунок 1 - Порядок формирования общей культуры надзорной деятельности

**Стохастичная (направленная) предметная деятельность** обусловлена низким уровнем осведомленности о ситуации, в которой осуществляется эта деятельность, что создает проблему риска неудачи (предпринимательский риск)

Проблемы результативности:

1. Пробы и многочисленные ошибки, истощающие незначительны ресурсы и снижающие результативность предметной деятельности до критических значений

2. Разобщенность и остро выраженная индивидуальность предметной деятельности в связи с отсутствием информационной поддержки в виде методологических снов и методических рекомендаций

3. Добросовестная либо недобросовестная конкуренция других лиц, предпринимающих такие действия, в тоже время и в том же жизненном пространстве

4. Насильственное либо мошенническое присвоение другими лицами результатов предметной деятельности

5. Форс-мажорные обстоятельства, порождаемые действием непреодолимой силы (войнами, землетрясениями, природными пожарами и т.п.)

Рисунок 2 - Проблемы низкой эффективности стохастичной предметной деятельности

## Проблемы

1. Низкая надежность проверок (экспертиз) в отведенные сроки – 0,16 – 02

2. Повышенные сроков производства экспертиз в связи с их низкой надежностью с 60 до 730 дней

## Причины

3. Невозможность своевременной проверки всех объектов с высоким качеством и принятия по всем выявленным нарушениям мер административного воздействия

4. Невозможность своевременного реагирования на изменения, происходящие на объектах защиты

5. Низкий уровень автоматизации процессов обработки информации по результатам проверок

6. Технологическое несовершенство модели - одновременное и прямое применение жестких требований пожарной безопасности при проверках разных объектов

7. Большой объем внеплановой работы, связанной с массовыми проверками по фактам пожаров с участием в различных мероприятиях

8. Значительные сроки (3-5 лет) формирования динамического стереотипа профессиональной деятельности, позволяющего отнести сотрудников надзорных органов к категории специалистов

9. Значительные сроки (10-12 лет) формирования ориентировочной основы профессиональной деятельности, позволяющей отнести сотрудников надзорных органов к категории профессионалов

10. Дефицит времени, являющийся причиной отказа от выполнения отдельных задач, переформулировка и корректировка (минимизация) поставленных задач, перевод выполнения поставленных задач на других исполнителей, имитация полноценной деятельности

11. Постоянно изменяющиеся функции, объем которых четко не определен, которые не оптимизированы и не составляют единого комплекса

12. Индивидуальный стиль решения задач

13. Низкий уровень постановки задач

Рисунок 3 - Причины высоких исполнительских рисков

1. Отсутствие прогнозирования событий и непосредственное реагирование на возникающие проблемные ситуации без проработки причин их возникновения и перспектив развития
2. Несоответствие типа устанавливаемых отношений (императивных, конвенциональных и когнитивных) типа решаемых задач (стандартных, нестандартных и уникальных)
3. Неуправляемый рост числа надзоров (административных барьеров) в связи с развитием техногенной среды, увеличение объемов нормативных требований и профессионально значимой информации
4. Нормотворческая деятельность надзорных органов, разрабатывающих проверяемые ими нормативные требования, не учитывающие интересы участников отношений в регулируемой отрасли предметной деятельности
5. Отсутствие общего для всех участников отношений правопорядка, основанного на разумном соотношении угроз и затрат на их предотвращение
6. Отсутствие критериев оценки управленческой деятельности и ответственности за причиняющие вред решения
7. Фрагментарность управленческих воздействий, не составляющих единого сбалансированного комплекса и не позволяющих сформулировать и оптимизировать исполнительские функции
8. Абсолютизация требований выполнения принятых решений без их возможной корректировки с учетом складывающейся ситуации
9. Субъективизм волевых решений, основанных на собственных, не проверенных практикой, убеждениях
10. Статичность (стереотипность) управленческой деятельности, не учитывающей высокой динамики информационных процессов и изменения обстоятельств
11. Высокие квалификационные риски, обусловленные значительным несоответствием полученного управленческого образования и предметной деятельностью
12. Незнание (непонимание) механизма регулирования отношений в предметной области профессиональной деятельности
13. Недооценка возможностей исполнителей, принятых решений и переоценка собственных возможностей

Рисунок 4 - Причины высоких управленческих рисков

- 1. Сокращение штатной численности надзорных органов при росте их числа**
- 2. Переход на качественные показатели надзорной деятельности, снижающие возможности ее имитации посредством применения формальных количественных показателей**
- 3. Сокращение числа проверяемых объектов**
- 4. Передача части полномочий федеральных надзоров органам муниципального контроля**
- 5. Установление жесткого порядка (процедур) проведения проверок**
- 6. Возвращение судами недоброкачественных материалов на приостановление эксплуатации объектов**
- 7. Введение административного судопроизводства по делам о неправомерных действиях должностных лиц надзорных органов и недоброкачественных требованиях безопасности**
- 8. Переход (в перспективе) на риск-ориентированную модель надзорной деятельности**
- 9. Создание (в перспективе) федеральной службы по надзорам в целях координации надзорной деятельности**

Рисунок 5 - Предпринимаемые меры по совершенствованию организации надзорной деятельности



Рисунок 6 - Механизм функционирования концептуально организованной контрольно-надзорной деятельности



До этого момента информация о предметной деятельности носит фрагментарный, противоречивый и предположительный характер.

Таким образом, основу типовой профессиональной культуры составляет фрагментарная информационная культура с низким уровнем достоверности профессионально значимой информации, которая, в свою очередь, порождает высокие предпринимательские риски.

Стандартизация предметной деятельности позволяет ее прогнозировать и соотносить с другими видами предметной деятельности – например, предпринимательскую деятельность и деятельность по обеспечению пожарной безопасности.

Таким образом, стандартизация предметной деятельности напрямую влияет на уровень предпринимательских рисков, снижая либо повышая эти риски.

Повышению уровня предпринимательских рисков способствует низкое качество нормативных требований, порождающее нормативные риски.

Возникновение нормативных рисков обусловлено следующими обстоятельствами:

- установлением «удобных» для контроля жестких норм, исключающих вариативность решения практических задач;
- стремлением к универсальности - расширению области применения норм без учета индивидуальных особенностей ситуаций, в которых решаются практические задачи;
- отсутствием общего начала у разработчиков отдельных противоречащих друг другу нормативных требований;
- фрагментарностью нормативных требований, не интегрированных в единый смысловой комплекс, и, поэтому, не позволяющих сформировать правопорядок и правосознание в социуме;
- непонимание (незнание) разработчиками норм общего механизма регулирования общественных отношений, и места (роли) устанавливаемых норм в правовой системе государства;

- незнание разработчиками норм природы явлений, в отношении которых осуществляется предметная деятельность - например, природы пожара и соответствующей ей системы эшелонированной противопожарной защиты или, например, природы государства и соответствующей ей системы регулирования общественных отношений посредством надзорной деятельности;

- незнание разработчиками норм требований к их структуре и порядку применения при квалификации нарушений этих норм.

В связи с этим, качество норм может быть оспорено в судебном порядке.

Нормативные риски особенно высоки в области пожарной безопасности, поскольку подавляющее большинство действующих требований пожарной безопасности не соответствует законодательству о техническом регулировании, а именно:

- в нормативных документах, содержащих требования пожарной безопасности, не сформулированы объекты технического регулирования и правила их идентификации, что не позволяет определить область и правомерность их применения;

- в технических регламентах не сформулированы общие (сущностные) требования пожарной безопасности, реализуемые в документах по стандартизации, закрепляющих опыт решения частных задач;

- требования пожарной безопасности не разделены на обязательные требования и требования добровольного применения;

- требования пожарной безопасности не учитывают уровня научно-технического и экономического развития;

- подавляющее большинство требований пожарной безопасности не учитывает пожарных рисков и не устанавливает область их эффективного применения, что приводит к неоправданным затратам на противопожарную защиту объектов.

Такая ситуация во многом обусловлена незнанием критериев оценки регулирующего воздействия, а потому неспособностью объяснить (обосновать) необходимость и правомерность введения в действие того или иного нормативного требования [40].

Отсутствие правильной организации нормотворческой деятельности способствует созданию ситуации, в которой стандартизация не упорядочивает отношения в области обеспечения пожарной безопасности, а лишь осложняет их [21].

Поэтому Правительство РФ, основываясь на оценке нормативной базы предпринимателями, признает ее избыточной, жесткой, противоречивой и затратной, что сдерживает развитие национальной экономики и причиняет ей значительный вред в форме упущенной выгоды [22].

При отсутствии правопорядка в области регулирования отношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности, весь механизм профилактической деятельности не работает. Таким образом, любые организационно-структурные изменения в контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой по типовой модели обеспечения пожарной безопасности, результата не дают и не дадут.

Таким образом, в результате фрагментарной профессиональной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности формируются следующие административные барьеры:

- громоздкость и противоречивость нормативной базы, а также наличие серьезных пробелов в ней;
- необоснованная избыточность частных объектов технического регулирования, не имеющих отношения к обязательным требованиям пожарной безопасности;
- декларативность нормативных требований и значительное превышение минимально необходимого уровня противопожарной защиты;
- научно-практическое и правовое устаревание, а также потеря актуальности требований пожарной безопасности;

- отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности;
- избыточная жесткость нормативных требований, которые в ряде случаев невозможно выполнить;
- невозможность разделения обязательных и рекомендательных нормативных требований при их применении в ходе проверок;
- произвольное установление и применение форм и процедур оценки соответствия;
- отсутствие четкой регламентации предмета надзора и порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности;
- большое количество контролирующих инстанций с неограниченными полномочиями, действующих на основании внутриведомственных инструкций, а не законов прямого действия;
- низкая эффективность административного способа обжалования;
- многообразие и разобщенность информационных ресурсов в области технического регулирования, а также ограничение доступа к технической информации;
- низкая квалификация лиц, осуществляющих надзорную деятельность.

Чтобы организовать контрольно-надзорную деятельность на уровне современных требований, необходим переход на риск-ориентированную модель, основу которой составляет концептуально организованная (кодифицированная) нормативная база, раскрывающая смысл нормативных требований и их разумное соотношение с характером и размером вреда, который может быть причинен пожаром.

## **2 Разработка и теоретическое исследование системы осуществления административных процедур на примере Главного управления МЧС России по Республике Коми**

### **2.1 Виды административных процедур, осуществляемых в области пожарной безопасности, и их место в системе контрольно-надзорной деятельности**

#### **2.1.1 Состав административных процедур, осуществляемых 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, территорий, земельных участков, продаваемой пожарно-технической продукции (далее - объекты надзора), а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

Осуществление федерального государственного надзора за выполнением требований пожарной безопасности является одной из государственных функций, возложенных на надзорные органы МЧС России [2], в том числе Главное управление МЧС России по Республике Коми [28].

Исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- ведение перечней объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), которым присвоены категории риска;
- ведение учета органов власти, объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), планирование проверок в органах ГПН;
- проведение плановых и внеплановых проверок;
- оформление результатов проверок и принятие мер по их результатам, регистрация и учет проверок;
- осуществление межведомственного информационного взаимодействия органов ГПН с государственными органами и органами местного самоуправления по вопросам предоставления сведений, необходимых для осуществления государственной функции;
- обследование объекта защиты, по результатам которого составляются акт обследования и заключение о соответствии (несоответствии) объекта защиты требованиям пожарной безопасности и его регистрации в журнале учета заключений о соответствии (несоответствии) объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований;
- проведение консультаций по исполнению государственной функции.

Аналогичные административные процедуры установлены надзоров в области гражданской обороны [25] и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [26].

Следует отметить, что в 2020 году указанные процедуры осуществлялись с ограничениями, установленными Правительством Российской Федерации [27].

Рассмотрим основные из приведенных процедур.

## **2.1.2 Ведение перечней объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), которым присвоены категории риска**

Органы ГПН ведут перечни объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), которым присвоены категории риска (далее - перечни объектов защиты и (или) территорий (земельных участков)).

Отнесение объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) к соответствующим категориям риска и включение их в перечни объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) осуществляется решениями уполномоченных должностных лиц органов ГПН. Критерии отнесения объектов защиты к соответствующим категориям риска, полномочия должностных лиц органов ГПН по отнесению и пересмотру (изменению) ранее принятых решений об отнесении объекта защиты к одной из категорий риска и порядок принятия решений устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации № 806 [19].

Отнесение объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) к категориям риска осуществляется:

- решением главного государственного инспектора субъекта Российской Федерации по пожарному надзору (его заместителя) - при отнесении к категории высокого риска;
- решением главного государственного инспектора города (района) субъекта Российской Федерации по пожарному надзору (его заместителя) по месту нахождения объекта защиты - при отнесении к иным категориям риска [18];

Пересмотр решения об отнесении объекта защиты и (или) территорий (земельных участков) к одной из категорий риска осуществляется в следующих случаях:

- при поступлении информации от юридического лица или индивидуального предпринимателя;
- при принятии на учет новых объектов защиты на территории (земельных участках), которым ранее уже были присвоены категории риска.

Указанные процедуры осуществляются не реже одного раза в год до начала периода планирования, но не позднее 15 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок на объектах защиты и (или) территориях (земельных участках) заявителя, собственника (правообладателя).

### **2.1.3 Ведение учета органов власти, объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), а также планирование проверок в органах ГПН**

В органах ГПН осуществляется учет объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), органов власти путем ведения журнала учета объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), органов власти и контрольно-наблюдательных дел (далее - журнал учета объектов), в котором:

- для зданий, строений и сооружений, включая временные, учитывается каждый объект защиты, имеющий адрес местоположения, позволяющий однозначно определить указанный объект на территории, подведомственной органу ГПН, за исключением объектов индивидуального жилищного строительства, садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан;
- для объектов защиты, собственниками помещений (этажей, отсеков) которых являются несколько правообладателей, учитывается каждое помещение (этаж, отсек), принадлежащие отдельному собственнику (правообладателю);
- для территорий (земельных участков) садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан учитывается организация, в зону ответственности которой входит выполнение требований пожарной безопасности на соответствующей территории.

Деятельность должностных лиц органов ГПН по планированию проверок осуществляется, в том числе, в соответствии с:



- ежегодными планами проведения проверок объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), правообладателями которых являются юридические лица и индивидуальные предприниматели (далее - ежегодный план);

- ежегодными планами проведения проверок объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) физических лиц - правообладателей (далее - ежегодный план проверок физических лиц - правообладателей).

Порядок подготовки проектов ежегодных планов проверок, в том числе совместных проверок, их представления в органы прокуратуры и согласования, типовая форма ежегодного плана проверок и порядок согласования внеплановых проверок, устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [24].

Ежегодный план проверок физических лиц - правообладателей, разрабатывается не позднее 15 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок, и утверждается начальником органа ГПН до 20 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Ежегодный план разрабатывается не позднее 20 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок, и утверждается начальником органа ГПН до 20 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Планирование проверок осуществляется на основании отнесения объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) к определенной категории риска, в том числе с учетом:

- сроков исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, противопожарного состояния населенных пунктов;

- решений вышестоящих государственных инспекторов по пожарному надзору;
- информации о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний за нарушение требований пожарной безопасности;
- социально-экономических, природно-климатических, географических условий субъектов Российской Федерации;
- сведений о проведении независимой оценки пожарного риска на объектах защиты, выполненной аккредитованной организацией с соблюдением правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 304 (далее - Правила оценки), с выводом о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности (далее - НОР);
- сведений из реестра уведомлений о начале деятельности;
- официальных документов, полученных по результатам письменных запросов органов ГПН в соответствующие уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

#### **2.1.4 Проведение плановых проверок**

Плановая проверка в отношении организаций и граждан проводится на основании распоряжения о проведении плановой (внеплановой) проверки органов власти, объекта защиты, территории (далее - распоряжение о проведении проверки) органа ГПН, форма которого утверждена приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [30].

Распоряжение о проведении проверки подписывается начальником органа ГПН либо его заместителем и заверяется печатью издавшего его органа ГПН.

Изданное распоряжение о проведении проверки регистрируется в журнале органа ГПН по учету проверок в течение трех рабочих дней.

Номер распоряжения о проведении проверки должен соответствовать порядковому номеру записи в журнале органа ГПН по учету проверок.

Копии распоряжения о проведении проверки, представляемые или направляемые уполномоченному лицу органа власти, объекта защиты или гражданину, в отношении которого проводится проверка, заверяются печатью издавшего его органа ГПН.

Административная процедура проверки проводится только в форме выездной проверки.

О проведении плановой проверки, уполномоченные должностные лица органа власти, объекта защиты или граждан, в отношении которого проводится проверка, уведомляются органом ГПН не позднее, чем за три рабочих дня до ее начала посредством направления копии распоряжения о проведении плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган ГПН, или иным доступным способом.

Проверка должна проводиться только тем должностным лицом (должностными лицами) органа ГПН, которое (которые) указано (указаны) в распоряжении о проведении проверки. В случае болезни (иного непредвиденного отсутствия) должностного лица органа ГПН, являющегося

единственным указанным в распоряжении о проведении проверки лицом, уполномоченным на проведение проверки, либо отсутствия его на рабочем месте по уважительной причине, начальником органа ГПН либо его заместителем издается новое распоряжение о проведении проверки.

В случае издания нового распоряжения начальника органа ГПН в связи с продлением срока проведения плановой проверки на основании мотивированного рапорта должностного лица (должностных лиц) органа ГПН, проводившего (проводивших) проверку, решение о продлении срока проверки оформляется визой начальника органа ГПН. Распоряжение о продлении срока проведения проверки должно быть подписано до окончания ранее установленного срока проверки. О продлении срока плановой проверки уполномоченное должностное лицо органа власти или объекта защиты, в отношении которого проводится проверка, уведомляются органом ГПН.

На рисунке 7 представлен порядок проведения проверки.

Если проведение плановой или внеплановой проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием уполномоченного должностного лица органа власти, объекта защиты или гражданина, в отношении которого проводится проверка, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности объектом защиты, либо в связи с иными действиями (бездействием) уполномоченного должностного лица органа власти или объекта защиты, в отношении которого проводится проверка, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа ГПН составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения. В этом случае орган ГПН в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких объектов защиты проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя.



Рисунок 7 - Порядок проведения проверки

Во время проведения плановой проверки осуществляется анализ сведений, содержащихся в документах, устанавливающих правообладателя объекта защиты, права и обязанности уполномоченных должностных лиц органа власти или объекта защиты, в отношении которого проводится проверка, документах, используемых при осуществлении деятельности и связанных с исполнением требований пожарной безопасности, исполнением предписаний, постановлений и представлений должностных лиц органов ГПН.

К указанным документам относятся:

- правоустанавливающие документы на объект защиты и (или) территорию (земельного участка), учредительный документ;
- документы организационно-распорядительного характера (приказы, распоряжения о назначении лиц, ответственных за противопожарное состояние объекта защиты, должностные инструкции);
- декларация пожарной безопасности;
- имеющиеся в органе ГПН предписания об устранении нарушений и (или) предписания по устранению несоответствия;
- материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях;
- техническая документация, связанная с вопросами энергоснабжения, водоснабжения, установок систем предотвращения пожаров и противопожарной защиты, договоры на производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию систем предотвращения пожара и противопожарной защиты;
- технологическая документация, наличие и ведение которой регламентируется техническими регламентами, правилами противопожарного режима, иными нормативными правовыми актами и нормативными документами, содержащими требования пожарной безопасности;

- договоры аренды территорий, зданий, помещений, объектов, агрегатов, в том числе договоры лизинга, иные гражданско-правовые договоры, подтверждающие право владения, пользования и (или) распоряжения объектом защиты на законных основаниях, а также договоры на выполнение работ, подлежащих лицензированию в области пожарной безопасности, для определения лиц, несущих ответственность за обеспечение пожарной безопасности объекта;

- лицензия юридического лица или индивидуального предпринимателя, выполнявшего на объекте защиты работы, подлежащие лицензированию в области пожарной безопасности;

- сертификаты соответствия (декларации соответствия) на выпускаемую и (или) реализуемую продукцию;

Кроме того, при проведении плановой проверки выполняется оценка соответствия деятельности уполномоченных должностных лиц органа власти, объекта защиты или гражданина, в отношении которого проводится проверка, требованиям пожарной безопасности с проведением следующих мероприятий по контролю (одного или в совокупности):

- обследования объекта защиты (визуального осмотра);
- отбора образцов продукции, проб и их исследования, испытания, измерения;

- опроса и получения объяснений;
- истребования документов и (или) информации;
- проведения экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения требований пожарной безопасности с фактами причинения вреда;

- проведения противопожарных инструктажей с работниками (обслуживающим персоналом) объекта защиты по соблюдению требований пожарной безопасности на объекте защиты и (или) территории (земельного участка), производстве, в быту, лесах, при проведении массовых мероприятий;

- проведения практических тренировок по отработке планов эвакуации.

Проведение указанных мероприятий осуществляется в присутствии уполномоченных лиц органа власти, объекта защиты или гражданина, в отношении которого проводится проверка.

### **2.1.5 Проведение внеплановых проверок**

Юридическим фактом, являющимся основанием для начала проведения внеплановой проверки, является:

- истечение срока исполнения органом власти, организацией, гражданином ранее выданного органом ГПН предписания об устранении нарушения и (или) по устранению несоответствия;

- наличие решения органа власти об установлении особого противопожарного режима на соответствующей территории;

Кроме того, основанием для проведения внеплановой проверки является поступление в орган ГПН:

- сведений от организаций, граждан уполномоченных владеть, пользоваться или распоряжаться объектом защиты, о вводе объекта защиты в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции, капитального ремонта или об изменении его класса функциональной пожарной опасности;

- обращений и заявлений граждан, организаций, информации от органов власти (должностных лиц органов ГПН, в том числе результатов анализа проведенных мероприятий по контролю без взаимодействия с органами власти, организациями и гражданами), из средств массовой информации о фактах нарушений требований пожарной безопасности при использовании (эксплуатации) объектов защиты и (или) территории (земельных участков), о проведении работ и об осуществлении деятельности, влияющих на пожарную безопасность объекта защиты и (или) территории (земельного участка), о несоответствии объектов защиты и (или) территории



(земельных участков), пожарно-технической продукции требованиям пожарной безопасности, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения пожара либо влекут причинение такого вреда, возникновение пожара (далее – нарушения обязательных требований);

- наличие распоряжения руководителя (заместителя руководителя) органа ГПН о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

- наличие акта о невозможности проведения внеплановой проверки с указанием причин невозможности ее проведения.

Предварительное уведомление организации, гражданина о проведении внеплановой проверки по таким основаниям, как поступление обращений и заявлений граждан, организаций, информации от органов власти о фактах нарушений обязательных требований и наличие акта о невозможности проведения внеплановой проверки с указанием причин невозможности ее проведения, не требуется.

При осуществлении внеплановой проверки проверяется соблюдение требований пожарной безопасности:

- исполнение которых было предписано ранее выданным предписанием об устранении нарушений или по устранению несоответствия;

- информация о нарушении которых явилась поводом для издания распоряжения о проведении внеплановой проверки;

- на введенном в эксплуатацию объекте защиты после строительства, технического перевооружения, реконструкции, капитального

ремонта или при изменении его класса функциональной пожарной безопасности;

- устанавливающих правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях обеспечения пожарной безопасности в случае установления особого противопожарного режима на соответствующей территории;

- во исполнение поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов

### **2.1.6 Оформление результатов проверок и принятие мер по их результатам**

По результатам проверки должностным лицом (должностными лицами) органа ГПН, проводящим (проводящими) проверку, составляется акт проверки, акт проверки физического лица - правообладателя в двух экземплярах.

К акту проверки, акту проверки физического лица - правообладателя прилагаются:

- решение о непринятии результатов расчета по оценке пожарного риска на объекте защиты;

- протоколы отбора образцов продукции, проб;

- протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний), измерений и экспертиз;

- объяснения лиц, на которых возлагается ответственность за нарушения требований пожарной безопасности;

- предписания об устранении нарушений и (или) предписания по устранению несоответствия;

- рапорт на продление срока проверки с визой начальника органа ГПН (в случае продления срока проведения проверки);

- распорядительный документ органа прокуратуры (в случае проведения проверки в рамках прокурорского надзора);
- документы, подтверждающие обоснованность и правомерность проведения внеплановой проверки по соответствующим основаниям;
- уведомления о вручении, в случае направления заказным почтовым отправлением органом ГПН документов уполномоченному должностному лицу органа власти или объекта защиты, в отношении которого проводится проверка.

Акт проверки, акт проверки физического лица - правообладателя оформляется на проверявшийся объект защиты и (или) территорию (земельного участка) непосредственно после ее завершения, один его экземпляр с копиями приложений, заверенных печатью (печатами) должностного лица (должностных лиц) органа ГПН, проводившего (проводивших) проверку, вручается уполномоченному должностному лицу органа власти или объекта защиты, в отношении которых проводилась проверка, под роспись об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

В случае выявления при проведении проверки нарушений требований пожарной безопасности должностное лицо (должностные лица) органа ГПН, проводившее (проводившие) проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязано (обязаны):

- с учетом разграничения права собственности, ответственности и полномочий за обеспечение пожарной безопасности каждому уполномоченному лицу органа власти, объекта защиты или гражданину, в отношении которого проводится проверка, и (или) лицу (лицам), осуществляющему (осуществляющим) деятельность на проверяемом объекте защиты и (или) территории (земельном участке), а также органу власти выдать предписание (предписания) об устранении нарушения (нарушений) и

(или) предписание по устранению несоответствия с указанием сроков их устранения;

- принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации, в соответствии с возложенными полномочиями [29].

Сроки устранения выявленных нарушений требований пожарной безопасности устанавливаются должностным лицом органа ГПН с учетом характера нарушения, а также исходя из имущественного и финансового положения (для государственных, муниципальных учреждений), организационных и технических условий, влияющих на их устранение.

## **2.2 Разработка системы мероприятий, направленных на эффективное применение в практической деятельности Главного управления МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности**

Эффективное применение в практической деятельности административных процедур в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора возможно исключительно в результате проведенной деятельности по их регламентации на законодательном уровне, ликвидации правовых пробелов и коллизий.

Закрепленные в нормативных правовых актах административные процедуры, реализуемые государственными инспекторами по пожарному надзору при осуществлении государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности в большинстве своем не имеют четкой регламентации поведения и принятия решений должностными

лицами надзорных органов Главного управления МЧС России по Республике Коми в той или иной ситуации, возникающей в ходе проведения проверок объектов защиты, подготовки документов по их результатам, а также осуществления иных административных процедур.

Указанные факты зачастую влекут за собой неверное применение должностными лицами надзорных органов МЧС России положений нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы осуществления надзорной деятельности и как следствие возможное нарушение прав подконтрольных субъектов, возникновение дополнительных административных барьеров, а также ограниченное осуществление полномочий, возложенных на надзорные органы МЧС России.

В целях разработки системы мероприятий, направленных на эффективное применение в практической деятельности Главного управления МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности необходимо проанализировать положения Административного регламента МЧС России исполнения государственной функции по надзору за исполнением требований пожарной безопасности, утвержденного приказом МЧС России от 30.11.2016 № 644 [24].

Законодателем регламентирована процедура ведения перечней объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), которым присвоены категории риска.

В соответствии с которой пересмотр решения об отнесении объекта защиты и (или) территорий (земельных участков) к одной из категорий риска осуществляется: при поступлении информации от юридического лица или индивидуального предпринимателя; при принятии на учет новых объектов защиты на территории (земельных участках), которым ранее уже были присвоены категории риска.

Указанный перечень оснований для пересмотра решений о присвоении категорий риска объектам защиты является исчерпывающим.

При этом, законодателем не регламентированы случаи пересмотра присвоенных объектам защиты категорий риска, на основании информации либо документов, находящихся в распоряжении надзорных органов МЧС России и полученных ими в официальном порядке. К таковым можно отнести информацию о пожарах, произошедших на объекте защиты, которая получается надзорными органами МЧС России, в результате исполнения возложенных полномочий по рассмотрению сообщений о преступлениях, связанных с пожарами. В тоже время, наличие информации о произошедшем на объекте защиты пожаре за последние 5 лет, является одним из критериев, позволяющим снизить категорию риска объекту защиты и в результате сократить периодичность проведения плановых проверок указанного объекта защиты.

Логично, что в указанном случае, правообладатели объектов защиты, не заинтересованы обращаться в надзорные органы МЧС России с заявлениями о повышении категории риска эксплуатируемого объекта защиты и предоставлении полномочий органам ГПН по самостоятельному пересмотру решений о присвоении категорий риска, позволит своевременно реагировать на состояние пожарной безопасности на подведомственном объекте защиты.

Что касается административной процедуры «Ведение учета органов власти, объектов защиты и (или) территорий (земельных участков), а также планирование проверок в органах ГПН», то ранее Административным регламентом МЧС России исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утверждённым приказом МЧС России от 28.06.2012 № 375 для осуществления государственной функции предусматривалось закрепление объектов защиты и органы власти за должностными лицами органов ГПН. Закрепление осуществлялось по территориальному или ведомственному признаку, путем издания ежегодного распоряжения начальника органа ГПН.

С введением в действие приказа МЧС России от 30.11.2016 № 644, утвердившем новый Административный регламент исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности указанная норма права утратила силу.

Следует отметить, что вопрос закрепления объектов защиты за должностными лицами надзорных органов МЧС России для осуществления возложенных контрольно-надзорных полномочий не теряет своей важности и актуальности.

Объекты защиты, расположенные на подведомственной органам ГПН территории, различаются друг от друга функциональным назначением, количеством людей, прибывающих в них, количеством зданий (строений), расположенных на одной территории объекта защиты, сложностью планировки зданий и т.п.

Персональное закрепление объектов защиты за конкретными должностными лицами надзорных органов МЧС России позволит равномерно распределить нагрузку за инспекторским составом органов ГПН и как следствие повысить качество проверок, проводимых в отношении объектов защиты.

При этом, вместо ведомственного закрепления объектов защиты, предлагается осуществлять закрепление исключительно по территориальному признаку, который на фоне ведомственного является более эффективным и позволяющим исключить «утрату» объектов защиты при их закреплении за государственными инспекторами по пожарному надзору. Предлагается территорию, закрепленную за отделом (отделением) надзорной деятельности и профилактической работы города (района) разделить на соответствующие сектора либо участки, на которых располагаются закрепляемые объекты защиты.

Таким образом, при закреплении за личным составом конкретного участка (сектора), а также при их перезакреплении в связи с организационно-

штатными мероприятиями и иными обстоятельствами, исключаются факты «выпадения» объектов защиты из-под учета.

Анализируя административную процедуру «Проведение плановых проверок» можно выделить следующие пробелы в её осуществлении.

Предусмотрено, что проверка должна проводиться только тем должностным лицом (должностными лицами) органа ГПН, которое (которые) указано (указаны) в распоряжении о проведении проверки. В случае болезни (иного непредвиденного отсутствия) должностного лица органа ГПН, являющегося единственным указанным в распоряжении о проведении проверки лицом, уполномоченным на проведение проверки, либо отсутствия его на рабочем месте по уважительной причине, начальником органа ГПН либо его заместителем издается новое распоряжение о проведении проверки.

Следует отметить, что законодателем не регламентирован вопрос каким образом надлежит снять с контроля первоначальное распоряжение о проведении проверки, не регламентирована процедура уведомления проверяемого лица об издании нового распоряжения, не решен вопрос исчисления сроков проведения проверки в связи с изданием нового распоряжения.

Указанные недостатки способствуют нарушению прав подконтрольных субъектов, которые изначально уведомлены о сроках проведения проверки, ее целях, задачах и предмете, а также о лицах, проводящих проверки и в случае вынесения нового распоряжения о проведении проверки могут быть введены в заблуждение наличием нескольких распоряжений по одной проверке.

Исходя из сказанного, предлагается обеспечить уведомление проверяемого лица об издании нового распоряжения о проведении проверки, при этом сроки проверки, а также сроки мероприятий по контролю, проводимых в рамках проверки в новом распоряжении, не должны выходить за рамки сроков проверки, установленных первоначальным распоряжением.



Уведомление лица об отмене распоряжения следует осуществлять путем направления соответствующей информации совместно с новым распоряжением о проведении проверки. При этом, необходимо соблюдать сроки уведомления лица о предстоящей проверке (три рабочих дня для плановых проверок и 24 часа для внеплановых проверок).

Кроме того, Административным регламентом [24] установлено, что в случае издания нового распоряжения начальника органа ГПН в связи с продлением срока проведения плановой проверки на основании мотивированного рапорта должностного лица (должностных лиц) органа ГПН, проводившего (проводивших) проверку, решение о продлении срока проверки оформляется визой начальника органа ГПН. Распоряжение о продлении срока проведения проверки должно быть подписано до окончания ранее установленного срока проверки. О продлении срока плановой проверки уполномоченное должностное лицо органа власти или объекта защиты, в отношении которого проводится проверка, уведомляются органом ГПН.

Основаниями для продления срока проведения плановой проверки являются исключительные случаи, к которым относятся проведение сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований. При этом, законодателем не учтены факты умышленного затягивания сроков предоставления проверяемым лицом документов и иной информации, которые необходимы для достижения целей и задач проведения проверки, а также не учтены случаи наступления форс-мажорных ситуаций, препятствующих проведению проверки в установленные сроки. К ним можно отнести возникновение различных природных явлений: наводнения, паводки, а также разрушение мостов и дорог, ведущих в населенные пункты, в которых располагаются проверяемые объекты защиты.

В результате чего, должностные лица надзорных органов МЧС не могут в полном объеме оценить вопросы соблюдения на проверяемом объекте защиты требований пожарной безопасности.

Таким образом, в основания, предусматривающие продление срока проведения проверок, необходимо включить случаи наступления форс-мажорных ситуаций, а также иные действия правообладателя проверяемого объекта защиты, препятствующие достижению целей и задач проводимой проверки.

Административным регламентом также предусмотрено, что предварительное уведомление организации, гражданина о проведении внеплановой проверки не требуется в связи с поступлением в орган ГПН обращений и заявлений граждан, организаций, информации от органов власти (должностных лиц органов ГПН, в том числе результатов анализа проведенных мероприятий по контролю без взаимодействия с органами власти, организациями и гражданами), из средств массовой информации о фактах нарушений требований пожарной безопасности при использовании (эксплуатации) объектов защиты и (или) территории (земельных участков), о проведении работ и об осуществлении деятельности, влияющих на пожарную безопасность объекта защиты и (или) территории (земельного участка), о несоответствии объектов защиты и (или) территории (земельных участков), пожарно-технической продукции требованиям пожарной безопасности, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения пожара либо влекут причинение такого вреда, возникновение пожара.

Указанная норма противоречит положениям ст. 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», в соответствии с которой по аналогичным основаниям уведомление лица о проведении внеплановой проверки не допускается [15], что является прямым запретом в отличие от положений Административного регламента, предоставляющих право выбора должностному лицу, проводящему проверку.

При этом, по нашему мнению, необходимо отметить тот факт, что Административным регламентом установлено ограничение, при котором должностные лица органов ГПН при исполнении государственной функции не вправе осуществлять проверку в случае отсутствия при ее проведении уполномоченного лица органа власти, объекта защиты или гражданина, в отношении которого проводится проверка.

Рассматриваемые нормы являются прямым примером правовой коллизии, при которой одна норма запрещает уведомление лица о внеплановой проверке по соответствующим основаниям, в тоже время другая ограничивает права государственных инспекторов по пожарному надзору в части запрета проведения проверок в случае отсутствия при ее проведении уполномоченных лиц.

Одновременно с этим, в силу положений ст. 18 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», являющего базовым нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы осуществления контрольно-надзорной деятельности, должностные лица органа государственного контроля (надзора) при проведении проверки обязаны соблюдать права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится [14].

По нашему мнению, уведомление лица о проводимой проверке является одним из инструментов, позволяющим обеспечить соблюдение прав и законных интересов проверяемых лиц.

Таким образом, предлагается исключить из ст. 6.1 Федерального закона «О пожарной безопасности» и пункта 73 Административного регламента положения, ограничивающие уведомление проверяемого лица о проверке в связи с отсутствием аналогичной нормы в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Административная процедура «Оформление результатов проверок и принятие мер по их результатам» включает в себя положения о документах, оформляемых по результатам проведенных проверок, о порядке и сроках их составления, вручения и обжалования проверяемыми лицами.

Следует отметить, что сроки устранения выявленных нарушений требований пожарной безопасности устанавливаются должностным лицом органа ГПН с учетом характера нарушения, а также исходя из имущественного и финансового положения (для государственных, муниципальных учреждений), организационных и технических условий, влияющих на их устранение.

Данная норма предоставляет должностным лицам надзорных органов МЧС России право устанавливать сроки устранения выданных предписаний по своему усмотрению, при этом не исключается возникновение коррупционных проявлений при решении данного вопроса.

Таким образом, предлагается регламентировать предельные сроки устранения нарушений требований пожарной безопасности, включенных в предписания по их устранению.

Так, для нарушений требований пожарной безопасности, которые не требуют вложение финансовых средств (издание организационных приказов, оформление инструкций и иных документов) предлагается устанавливать 3-х месячный срок их устранения, для остальных нарушений – 1 год.

При указанной регламентации исключаются случаи административного давления на подконтрольных субъектов со стороны должностных лиц надзорных органов, в том числе в корыстных целях.

Далее, рассматриваемая административная процедура предусматривает, что в случае выявления при проведении проверки нарушений требований пожарной безопасности должностное лицо (должностные лица) органа ГПН, проводившее (проводившие) проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязано (обязаны) с учетом разграничения права собственности,

ответственности и полномочий за обеспечение пожарной безопасности каждому уполномоченному лицу органа власти, объекта защиты или гражданину, в отношении которого проводится проверка, и (или) лицу (лицам), осуществляющему (осуществляющим) деятельность на проверяемом объекте защиты и (или) территории (земельном участке), а также органу власти выдать предписание (предписания) об устранении нарушения (нарушений) и (или) предписание по устранению несоответствия с указанием сроков их устранения [24].

Исходя из буквального толкования данных положений следует, что должностные лица надзорных органов МЧС России при проведении проверок могут выдавать предписания об устранении выявленных нарушений любому лицу, осуществляющему деятельность на проверяемом объекте защиты. При этом, не важно выносилось в отношении лица распоряжение о проведении проверки или нет.

При таком способе выдачи предписаний нарушаются права лиц, в отношении которых не выносилось распоряжение о проведении проверки, которые не уведомлялись о проводимой проверке, не были ознакомлены с целями, задачами и предметом проверки и соответственно в силу п. 3 ст. 15 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) муниципального контроля» вправе не предоставлять проверяющим запрашиваемые документы и информацию [14].

В целях исключения нарушений прав и законных интересов лиц, осуществляющих деятельность на объекте защиты (арендаторов, субарендаторов и т.п.), предлагается ограничить круг лиц, которым в ходе проверки могут быть выданы предписания, только лицам, в отношении которых вынесено распоряжение о проведении проверки.

Подводя итоги, следует отметить, что государственная функция по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, возложенная на органы государственного пожарного надзора, включает в себя

регламентированный круг административных процедур, осуществляемых в ходе исполнения ими полномочий.

Продолжительное время нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы осуществления административных процедур в области пожарной безопасности не изменялись, при этом в основополагающие документы, содержащие положения осуществления контрольно-надзорной деятельности постоянно вносятся дополнения и корректировки.

Указанные факты порождают возникновение различного рода противоречий, правовых пробелов и законодательных коллизий, и как следствие способствуют неверному применению указанных положений в служебной деятельности должностными лицами МЧС России, наделенных полномочиями по осуществлению надзорной деятельности в области пожарной безопасности, что влечет за собой нарушение прав и законных интересов подконтрольных субъектов.

В связи с чем, необходима разработка системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности с целью их эффективного применения в служебной деятельности надзорными органами Главного управления МЧС России по Республике Коми.

### **3 Обоснование эффективности применения разработанной системы административных процедур в области пожарной безопасности**

#### **3.1 Основные проблемы, возникающие при реализации Главным управлением МЧС России по Республике Коми административных процедур в области пожарной безопасности**

Анализируя результаты осуществления надзорной деятельности Главного управления МЧС России по Республике Коми, можно выделить следующие основные проблемы, влияющие на качество осуществления административных процедур в области пожарной безопасности, это низкое качество подготовки инспекторского состава органов ГПН, а также информационная перегрузка должностных лиц органов ГПН.

В мировой практике проблема подготовки специалистов, контролирующих противопожарное состояние объектов, решается в два этапа:

- обучение в системе профессионального образования, в ходе которого будущий специалист, получая стандартное высшее образование, в дополнение к этому изучает основы предстоящей профессиональной деятельности;

- обучение в системе профессиональной подготовки (опыт практической деятельности, самостоятельная подготовка, наставничество, служебная подготовка, повышение квалификации в образовательных учреждениях и др.), в ходе которого специалист формирует профессиональное мастерство, позволяющее ему решать определенные типы задач с требуемым уровнем качества [9].

В связи с этим качество подготовки специалистов оценивается по двум критериям – образовательному и квалификационному.

В практической деятельности доминирует квалификационный критерий оценки качества подготовки специалиста, который является базовым для системы профессиональной подготовки.

В своей деятельности специалисты надзорных органов сталкиваются с решением трех типов задач:

- надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах с типовыми системами противопожарной защиты;
- надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах с расчетно-обоснованными (адресными) системами противопожарной защиты;
- надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах с уникальными системами противопожарной защиты.

Для решения этих задач у специалистов надзорных органов должны быть сформированы ориентировочные основы профессиональной деятельности соответственно трех типов: репродуктивного, реконструктивного и когнитивного.

Такие ориентировочные основы профессиональной деятельности могут быть сформированы только в стационарных условиях с использованием информационных эквивалентов, представляющих собой концептуальные (смысловые) модели деятельности по обеспечению пожарной безопасности различных уровней сложности.

В связи с этим, первый уровень профессиональной подготовки включает в себя концептуальное освоение эшелонированной системы обеспечения пожарной безопасности и связей (непосредственных и опосредованных) между ее элементами.

На рисунке 8 представлено формирование ориентировочной основы деятельности 1-го уровня.

На рисунке 9 представлено формирование ориентировочной основы деятельности 2-го уровня.



## Концептуальная модель деятельности по обеспечению пожарной

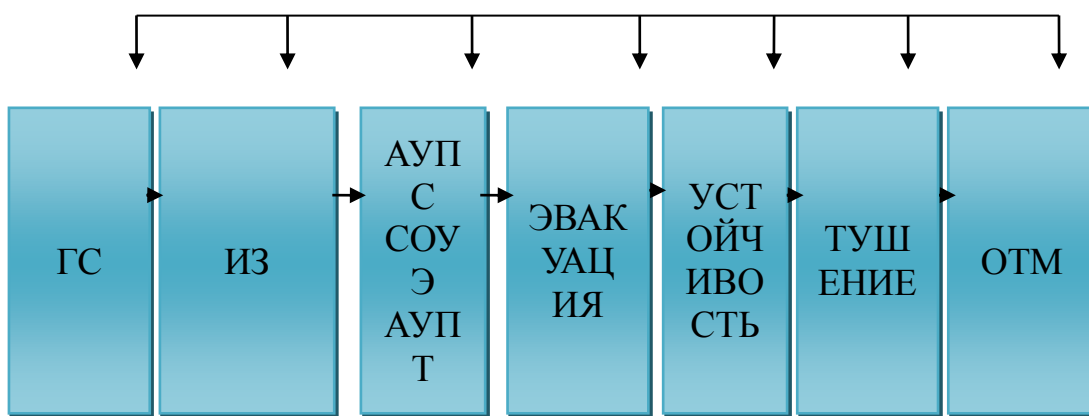


Рисунок 8 - Формирование ориентировочной основы деятельности 1-го уровня

## Концептуальная модель регулирования отношений в области пожарной безопасности

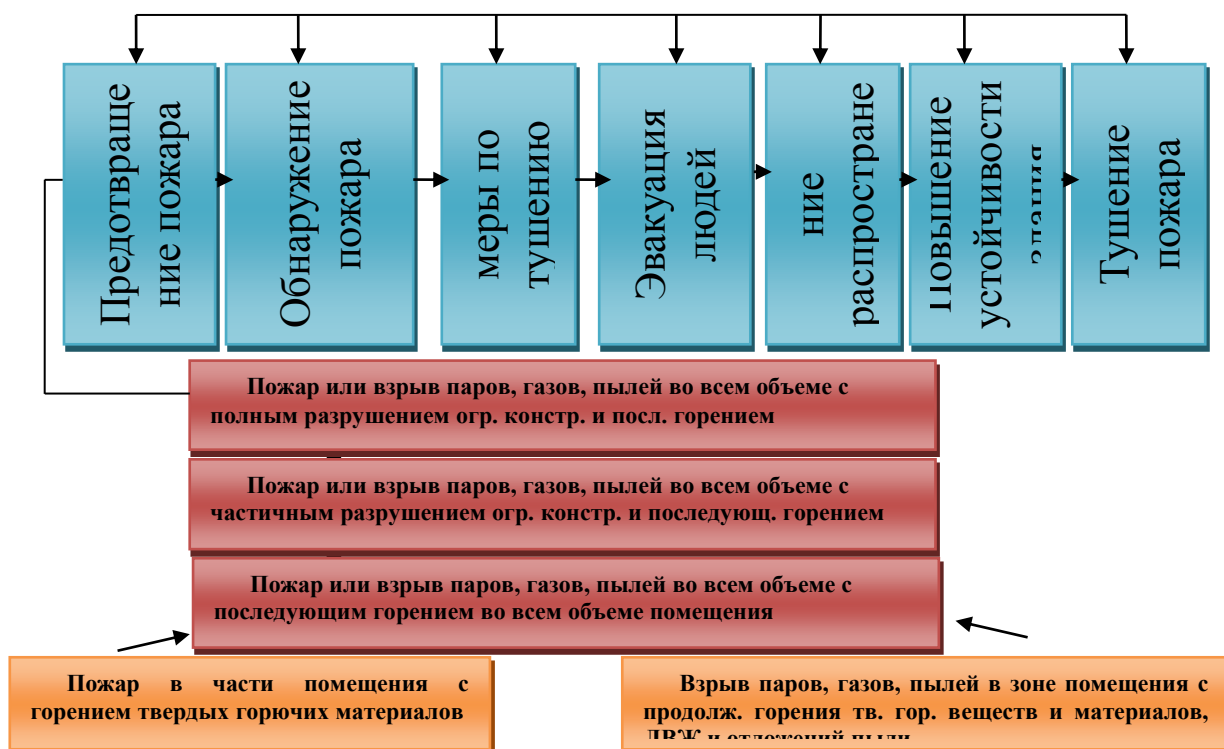


Рисунок 9 - Формирование ориентировочной основы деятельности 2-го уровня

Второй уровень профессиональной подготовки включает в себя освоение технологий реконструкции (гибкого применения) системы эшелонированной противопожарной защиты с учетом характера, динамики и последствий возможного пожара, возникающего в конкретных обстоятельствах.

Третий уровень профессиональной подготовки включает в себя освоение технологий информационной деятельности, связанной с разработкой уникальных систем противопожарной защиты, отвечающих принципам эшелонированной противопожарной защиты, адаптируемым к конкретным условиям их реализации.

На рисунке 10 представлено формирование ориентировочной основы деятельности 3-го уровня.

В дополнение к этому, в процессе профессиональной подготовки осваиваются технологии применения экспресс-методов оценки пожарных рисков, а также технологии использования мобильных электронных средств обработки информации в полевых условиях.

Методологической основой для разработки этих технологий профессиональной подготовки послужили научные работы в области инженерной психологии, содержащие сведения о том, что объем оперативной памяти у человека составляет  $7 \pm 2$  элемента [9].

В связи с этим необходимо было агрегировать большое количество частных требований пожарной безопасности, содержащихся в многочисленных нормативных документах, и представить их в синтезированном виде – в виде информационного эквивалента, количество элементов которого не превышало бы объема оперативной памяти человека.

Такое агрегирование (синтез) осуществлялось по алгоритму: «отделение требований пожарной безопасности от других нормативных требований» - «упрощение отдельных нормативных требований до ключевых слов (кратких словосочетаний)» - «соотнесение ключевых слов (фраз) и их группировка по общим признакам (задачам)» - «выделение замысла (цели,

идеи), положенного в основу общих задач» - «интеграция частных замыслов в общую смысловую (концептуальную) модель профессиональной деятельности (деятельности по обеспечению пожарной безопасности)».

## Концептуальная модель деятельности по обеспечению пожарной безопасности

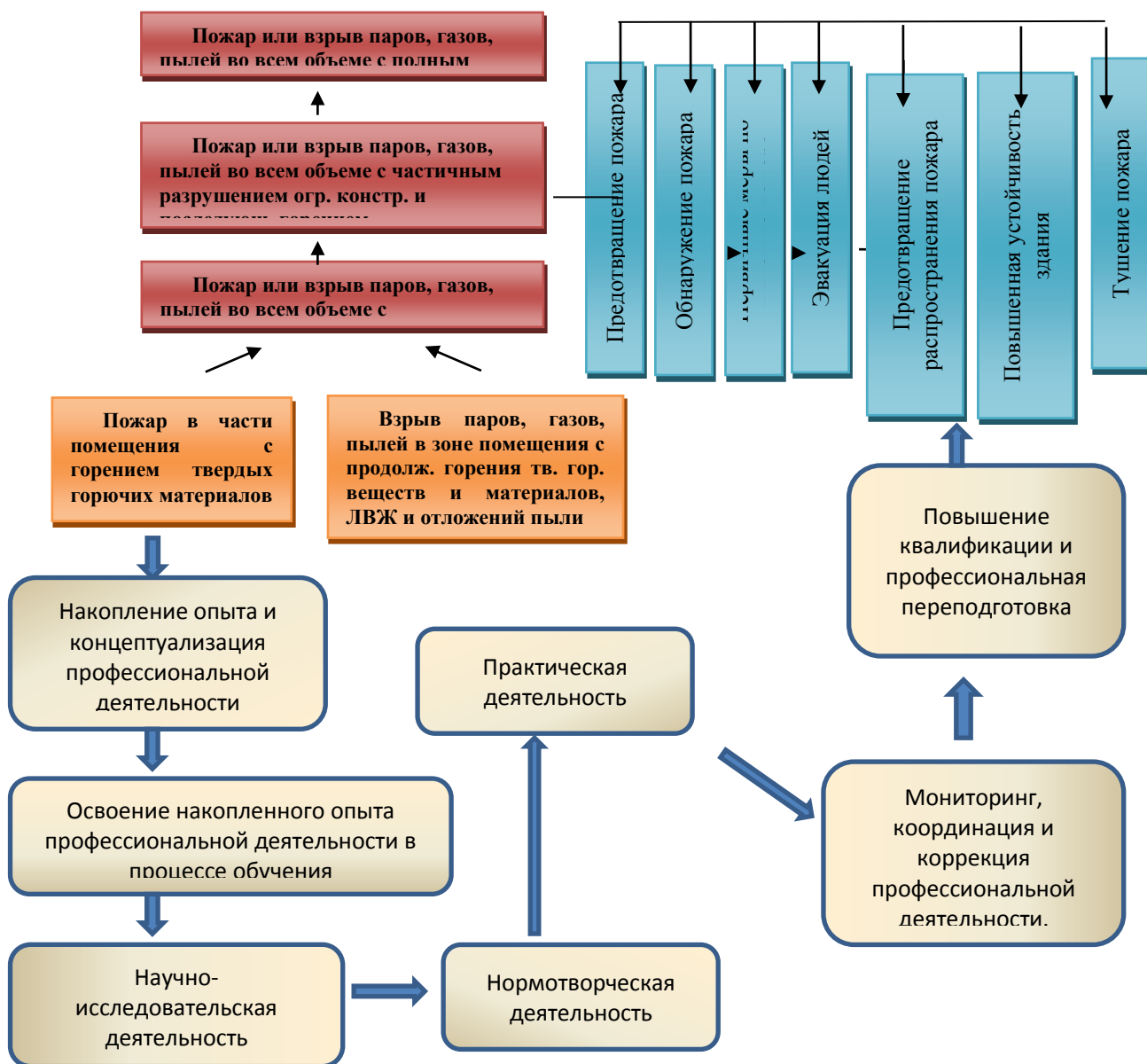


Рисунок 10 - Формирование ориентировочной основы деятельности 3-го уровня.

Эти технологии профессиональной подготовки позволяют значительно повысить надежность работы специалистов надзорных органов в условиях информационных перегрузок.

Концептуальная модель деятельности по обеспечению пожарной безопасности представляет собой систему эшелонированной противопожарной защиты, адекватную природе возникновения, развития и ликвидации пожара.

Элементы этой модели образуют единый комплекс и взаимосвязаны (взаимозависимы).

Что касается информационной перегрузки должностных лиц органов ГПН, то анализ служебной деятельности российских специалистов, имеющих специальное образование и опыт работы от 3 до 5 лет, показывает, что они проверяют объекты с надежностью 0,16-0,2, т.е. выявляют в среднем 16%-20% нарушений требований пожарной безопасности от числа имеющихся.

Для сравнения – надежность работы английских страховых агентов составляет в среднем 0,09-0,12. Не случайно, в страховом деле введен институт перестраховки, поскольку страховщики не имеют сведений об объекте страхования, достаточных для достоверной оценки ситуации [8].

В профессиональной культуре установлен деловой стандарт надежности – 0,6, которому не соответствуют результаты всех видов профессиональной деятельности, связанных с переработкой больших объемов сложной нормативной информации в условиях дефицита времени.

Причинами низкой надежности работы, связанной с применением большого числа нормативных требований при осуществлении надзорной деятельности, являются:

- длительные сроки самостоятельного формирования ориентировочной основы профессиональной деятельности при высокой динамике изменений нормативных требований;
- несоответствие одних стереотипов деятельности при решении других задач;

- несоответствие темпов освоения новой профессионально значимой информации темпам ее производства;
- необоснованное расширение объемов работ, связанных с проверками объектов, в связи с подменой функции регулирования отношений в области пожарной безопасности функцией обеспечения пожарной безопасности, которую должны выполнять собственники объектов;
- подмена выборочных проверок детальными обследованиями; большой объем и сложность нормативной информации; низкое качество нормативной информации, приводящее к ошибкам в
- применении требований пожарной безопасности; острый дефицит времени, отводимого на проверки объектов;
- информационный прессинг, оказываемый на специалистов, проводящих проверки объектов;
- неправильная квалификация нарушений требований пожарной безопасности следственными и судебными органами при предъявлении обвинений в халатности государственным инспекторам по пожарному надзору, в связи с расследованием пожаров с гибелью людей.

Основными мерами, направленными на повышение качества проверок объектов, являются:

- разделение надзора и пожарного аудита;
- переход на двухуровневую надзорную деятельность – проверку исполнения результатов аудита и проверку качества пожарного аудита;
- выборочные проверки объектов.

Основными мерами, направленными на повышение качества подготовки специалистов органов государственного пожарного надзора, являются:

- переход на двухуровневую систему профессиональной подготовки – подготовка в парадигме «знания-умения-навыки» + подготовка в парадигме «способности обрабатывать информацию в условиях

информационных перегрузок и высокой динамики информационных процессов»;

- профессиональная подготовка специалистов организаций, осуществляющих пожарный аудит, за счет средств саморегулируемых организаций;

- переподготовка и подготовка лиц, ответственных за противопожарное состояние объектов, в части знания основ технического регулирования и порядка применения, обязательных требований пожарной безопасности, в профильных вузах и учебных центрах, за счет средств объектов и федерального бюджета;

- организация обучения мерам пожарной безопасности в системе непрерывного образования, за счет средств соответствующих бюджетов.

### **3.2 Практическое и экспериментальное исследование результатов внедрения разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности**

В ходе написания магистерской диссертации, с целью оценки качества результатов разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности, были проведены их практическое и экспериментальное исследования, также разработаны формы документов, оформляемых при исполнении государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, которые распространены среди должностных лиц, уполномоченных на осуществление федерального государственного пожарного надзора.

Результаты исследования осуществлялись путем докладывания и обсуждения на следующих мероприятиях.

На еженедельных селекторных совещаниях в режиме видеоконференцсвязи, проводимым под руководством начальника управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Коми (11.01.2021 и 25.01.2021). В совещаниях принимали участие начальники (заместители начальников) отделов (отделений) надзорной деятельности и профилактической работы управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Коми. В ходе совещаний доводилась информация о гипотезе проводимого исследования по теме магистерской диссертации, об основных направлениях, выбранных для дальнейшего исследования в этой области.

В ходе совещаний по подведению итогов служебной деятельности, проводимых при начальнике Главного управления МЧС России по Республике Коми ежемесячно. Участие в совещаниях принималось 03.02.2021 и 05.03.2021. На совещаниях осуществлялся доклад начальнику Главного управления, являющегося по статусу главным государственным инспектором Республики Коми по пожарному надзору, о ходе исследования по теме магистерской диссертации, о выявленных в ходе исследования недостатках, влияющих на эффективное и своевременное исполнение административных процедур, входящих в институт исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности. По результатам участия даны поручения по разработке системы мероприятий, направленной на повышение эффективности административных процедур в области пожарной безопасности, осуществляемых государственными инспекторами по пожарному надзору городов (районов) Республики Коми.

В ходе коллегии Главного управления МЧС России по Республике Коми, проведенной 02 апреля 2021 года, на которой были озвучены тезисы проведенного исследования, предложены мероприятия, направленные на совершенствование надзорной деятельности при исполнении

административных процедур в области пожарной безопасности, обсуждены результаты проведенного исследования, даны поручения нижестоящим органам по рассмотрению результатов исследования и представлению предложений по их результатам, кроме того, даны поручения об организации применения в служебной деятельности разработанной системы мероприятий, направленной на эффективное применение административных процедур в области пожарной безопасности.

Кроме того, в ходе исследования проведено анкетирование должностных лиц Главного управления МЧС России по Республике Коми, наделенных полномочиями по осуществлению федерального государственного пожарного надзора.

Анкетирование проводилось с целью апробации результатов разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности, по результатам её применения в практической деятельности.

Основываясь на результатах проведенного опроса, можно сделать вывод об актуальности разработанной системы, направленной на повышение эффективности административных процедур в области пожарной безопасности (96% опрошенных респондентов признали работу удовлетворительной).



## Заключение

Комплексное исследование теоретических основ, особенностей административно-правового регулирования организации государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, проведенные в данной работе, позволило автору:

- рассмотреть состояние и эффективность функционирования контрольно-надзорной деятельности в сфере государственного управления путем анализа действующего законодательства;

- разработать систему, основанную на теоретическом и практическом исследовании мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности, осуществляемых Главным управлением МЧС России по Республике Коми;

- провести теоретическое исследование разработанной системы административных процедур, осуществляемых надзорными органами Главного управления МЧС России по Республике Коми;

- провести практические и экспериментальные исследования по результатам внедрения разработанной системы мероприятий, направленных на совершенствование административных процедур в области пожарной безопасности.

Подводя итог, можно сделать ряд основополагающих выводов.

Организационно-правовое обеспечение пожарной безопасности призвано решать такие задачи, как установление административно-правовых требований пожарной безопасности, регламентирующих пожаробезопасное владение, пользование и распоряжение имуществом; защиту людей, флоры и фауны от опасных факторов пожара; предупреждение, выявление, пресечение и нейтрализация административных нарушений установленных требований пожарной безопасности; административно-правовая организация тушения пожаров и нейтрализация их последствий.

Представляется, что органы государственного пожарного надзора являются неотъемлемой частью системы органов государственной власти и служат необходимой предпосылкой эффективного государственного управления в сфере обеспечения пожарной безопасности. С переходом России к рыночной экономике, с развитием демократии работа органов власти не упрощается, а усложняется.

В результате чего, появляется большое количество нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также регламентирующих вопросы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности. Возникают случаи, когда несколько актов могут регламентировать одни и те же вопросы, при этом, различаются своими положениями. Как следствие, данный факт способствует появлению законодательных коллизий и правовых пробелов, а также неверному применению норм права должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), в том числе в области пожарной безопасности.

В связи с этим, автором предлагаются основные направления совершенствования системы административных процедур в области пожарной безопасности.

Предоставление права должностным лицам органов ГПН, уполномоченным на принятие решения о пересмотре категорий риска, присвоенных объектам защиты и (или) территориям (земельным участкам), осуществлять изменение их категории риска на основании информации о пожарах, произошедших на объекте защиты, которая получается надзорными органами МЧС России, в результате исполнения возложенных полномочий по рассмотрению сообщений о преступлениях, связанных с пожарами, а также иной информации и документов, находящихся в распоряжении органов ГПН, полученную в официальном порядке.

Предоставлении полномочий по самостоятельному пересмотру решений о присвоении категорий риска, позволит своевременно реагировать на состояние пожарной безопасности на подведомственном объекте защиты.

Восстановление института закрепления объектов защиты, подлежащих осуществлению федеральному государственному пожарному надзору за должностными лицами надзорных органов МЧС России.

Персональное закрепление объектов защиты за конкретными должностными лицами надзорных органов МЧС России позволит равномерно распределить нагрузку за инспекторским составом органов ГПН и как следствие повысить качество проверок, проводимых в отношении объектов защиты.

Территориальный способ закрепления объектов защиты позволит исключить случаи выхода объектов защиты из-под официального учета.

Предусмотреть процедуру отмены распоряжения о проведении проверки, в случаях, когда по этой же проверке выносится новое распоряжение в связи с болезнью (иного непредвиденного отсутствия) должностного лица органа ГПН, являющегося единственным указанным в распоряжении о проведении проверки лицом, уполномоченным на проведение проверки.

Регламентация указанной процедуры способствует соблюдению прав подконтрольных субъектов, которые изначально уведомлены о сроках проведения проверки, ее целях, задачах и предмете, а также о лицах, проводящих проверки и в случае вынесения нового распоряжения о проведении проверки могут быть введены в заблуждение наличием нескольких распоряжений по одной проверке.

Предусмотреть в качестве оснований продления срока проведения проверки наступление форс-мажорных ситуаций, а также иные действия правообладателя проверяемого объекта защиты, препятствующие достижению целей и задач проводимой проверки.

Указанные основания позволят должностным лицам надзорных органов МЧС в полном объеме оценить вопросы соблюдения на проверяемом объекте защиты требований пожарной безопасности.

Исключить из ст. 6.1 Федерального закона «О пожарной безопасности» и пункта 73 Административного регламента положения, ограничивающие уведомление проверяемого лица о проверке в связи с отсутствием аналогичной нормы в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Уведомление лица о проводимой проверке относится к одним из инструментов, позволяющим обеспечить соблюдение прав и законных интересов проверяемых лиц.

Регламентировать предельные сроки устранения выявленных нарушений требований пожарной безопасности, содержащихся в предписаниях по устранению выявленных нарушений, и устанавливаемые должностными лицами органов ГПН.

Предлагается для нарушений требований пожарной безопасности, которые не требуют вложение финансовых средств (издание организационных приказов, оформление инструкций и иных документов) устанавливать 3-х месячный срок их устранения, для остальных нарушений – 1 год.

При указанной регламентации исключаются случаи административного давления на подконтрольных субъектов со стороны должностных лиц надзорных органов, в том числе в корыстных целях.

Предусмотреть ограничение, направленное на запрет выдачи предписаний по устранению нарушений требований пожарной безопасности, лицам, осуществляющим деятельность на проверяемом объекте защиты и не включенным в распоряжение о проведении проверки, что способствует соблюдению прав и интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые своевременно будут уведомлены о предстоящей проверке, ознакомлены с целями, задачами и предметом проверки.

## Список используемых источников

1. Боле М.А. Проблемные вопросы по осуществлению контрольно – надзорной деятельности в области пожарной безопасности и возможные пути совершенствования // Естественнаучный журнал Точная наука. 2020. № 87. С. 2-4. URL: <https://idpluton.ru/wp-content/uploads/tv87.pdf>.

2. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 11.07.2004 N 868. URL: <http://base.garant.ru/187212/> (дата обращения: 09.04.2021).

3. Денисова Е. С., Рекин А. С. Надзор и контроль в сфере безопасности : учеб. Пособие. Омск : Минобрнауки России. ОмГТУ. 2019.

4. Жуков И.В., Жукова Т.В. К вопросу о сущности контрольно-надзорной деятельности органов МЧС России в современных условиях // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2019. № 4. С.57-62.

5. Измоденов А. К., Курдюмов А. В. Основы государственного контроля, надзора и аудита : учеб. Пособие. Екатеринбург: М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. гос. экон. ун-т. 2018. 109 с.

6. Клековкина А.В. Анализ системы органов ФГПН в целях разработки направлений оптимизации системы исполнительной власти // Вопросы управления. 2017. № 8. С.13-21.

7. Козлачков В.И. Типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ. : Академия ГПС МЧС России ; Москва: 2016. 328 с.

8. Козлачков В.И., Лобаев И.А., Андреев А.О. и др. Надзорная деятельность МЧС России. Курс лекций для магистров /Под общ. ред. В.И.Козлачкова. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2011. 415 с.

9. Козлачков В.И. Проблемы и методы совершенствования подготовки пожарно-профилактических работников. Комплексный подход –Минск: «Полымя», 1991. – 194 с.

10. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации // Аналитический доклад 2018. Москва : 2019. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/263485283>.

11. Макаркин С. В. Государственный пожарный надзор : учеб. пособие. : Изд-во Урал. ун-та ; Екатеринбург: 2015. 248 с.

12. Минина А.А. Контрольно-надзорная деятельность на пороге масштабной реформы // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. LVIII междунар. науч.-практ. конф. № 2(53). Новосибирск: СибАК, 2016.

13. Осляков В. Г. История становления и развития государственного контроля в России // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. № 3.

14. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/) (дата обращения: 17.03.2021).

15. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 26.07.2019). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5438/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/) (дата обращения: 15.04.2021).

16. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 68-ФЗ от 21.12.1994 URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_5295/) (дата обращения: 15.04.2021).

17. О гражданской обороне [Электронный ресурс]: Федеральный закон 12.02.1998 № 28-ФЗ URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17861/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/) (дата обращения: 15.04.2021).

18. О федеральном государственном пожарном надзоре [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 года № 290. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/902341612> (дата обращения: 15.04.2021).

19. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806. - <http://base.garant.ru/71473944/> (дата обращения: 09.04.2021).

20. О техническом регулировании [Электронный ресурс]. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12129354/> (дата обращения: 15.03.2021).

21. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы [Электронный ресурс]. Указ Президента РФ от 24.06.2019 № 288. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201906240008?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 11.04.2021).

22. Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2008 годах и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах [Электронный ресурс]. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=18805191480931745592186603&cacheid=66EB3086A75C767A6D86F2C9248E25C5&mode=splus&base=LAW&n=86001&rnd=0.7117265035066#74honvfwu4w> (дата обращения: 09.04.2021).

23. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года [Электронный ресурс]. Указ Президента РФ от 01.01.2018 № 2. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71749394/> (дата обращения: 14.04.2021).

24. 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 [Электронный ресурс] : Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/71587768/paragraph/1/doclist/921/showentries/0/highlight/%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%BC%D1%87%D1%81%20644:1> (дата обращения: 22.03.2021).

25. Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области гражданской обороны [Электронный ресурс] : Приказ МЧС России от 26.06.2012 № 358. URL: <http://base.garant.ru/70200802/> (дата обращения: 22.03.2021).

26. Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_201818/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201818/) (дата обращения: 22.03.2021).



27. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_349478/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_349478/) (дата обращения: 18.03.2021).

28. Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] : Приказ МЧС России от 27.03.2020 № 217. URL: <https://base.garant.ru/74401117/> (дата обращения: 18.03.2021).

29. Об утверждении Перечня должностных лиц органов федерального государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : Приказ МЧС России от 05.04.2012 № 176. URL: <http://base.garant.ru/70181750/> (дата обращения: 13.01.2021).

30. О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141. <http://base.garant.ru/12167036/> (дата обращения: 19.02.2021).

31. Основы контрольно-надзорной деятельности: сборник учебно-методических материалов для специальности: 38.05.01 / Экономическая безопасность. Благовещенск: Амурский гос. ун-т. 2017.

32. Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы [Электронный ресурс]. : Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71268710/> (дата обращения: 07.10.2020).

33. Петешев И.В., Сулима Т.Г. Надзор и контроль в области гражданской защиты – проблемы интеграционного процесса // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. № 4. С.39-46.

34. Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях [Электронный ресурс]. – Паспорт приоритетного проекта. URL: [http://uggs.rkomi.ru/content/6701/Приложение\\_проект%20Паспорта%20на%202018-2025.pdf](http://uggs.rkomi.ru/content/6701/Приложение_проект%20Паспорта%20на%202018-2025.pdf) (дата обращения: 10.10.2020).

35. Послание Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_342959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/) (дата обращения: 01.10.2020).

36. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_78699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/) (дата обращения: 18.03.2021).

37. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12172032/> (дата обращения: 18.03.2021).

37. Уметбаева Ю. И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 16 (120). С. 267-269.

38. Чаннов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской государственной юридической академии ; Саратов, 2016. № 2 (109).

39. Чернецкая О. Н. Эволюция института государственного контроля в российском государстве в парадигме развития общественного самосознания / История государства и права. 2012. № 24.

40. Щербакова Н.В. Основы контрольно-надзорной деятельности : учеб. Пособие. Йошкар-Ола : Поволжский государственный технологический университет. 2018. 142 с.

41. Fire Statistics and Report from NPFА. [Electronic resource]. URL: <http://www.nfpa.org/news-and-research/fire-statistics-and-reports/fire-statistics> (date of the application: 28.04.2021).

42. Fire Statistics. [Electronic resource]. URL: <https://www.fire.ca.gov/incidents/2021/> (date of the application: 28.04.2021)

43. Jacob G., Jayakrishnan R., Bijlani K. (2018) Smart Fire Safety: Serious Game for Fire Safety Awareness. In: Satapathy S., Tavares J., Bhateja V., Mohanty J. (eds) Information and Decision Sciences. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 701. Springer, Singapore. [Electronic resource]. URL: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-7563-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-981-10-7563-6_5) (date of the application: 28.04.2021).

44. Vidyadharan A., John J., Thomas C., Yadav B.P. (2018) Fire Safety Management in India: A Review. In: Siddiqui N., Tauseef S., Abbasi S., Rangwala A. (eds) Advances in Fire and Process Safety. Springer Transactions in Civil and Environmental Engineering. Springer, Singapore. [Electronic resource]. URL: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-7281-9\\_14](https://doi.org/10.1007/978-981-10-7281-9_14) (date of the application: 28.04.2021).

45. Himoto K. (2020) A Risk-Based Approach to the Performance-Based Fire Safety Design of a Building in Regard to Preventing Building-to-Building Fire Spread. In: Wu GY., Tsai KC., Chow W. (eds) The Proceedings of 11th Asia-Oceania Symposium on Fire Science and Technology. AOSFST 2018. Springer, Singapore. [Electronic resource]. URL: [https://doi.org/10.1007/978-981-32-9139-3\\_31](https://doi.org/10.1007/978-981-32-9139-3_31) (date of the application: 28.04.2021).