

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

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему «Административно-правовой статус государственного пожарного надзора  
Российской Федерации»

Студент

О.Г. Гаврилова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный  
руководитель

к.ю.н., доцент, А.А. Мусаткина

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

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение .....	3
Глава 1 Организационно-правовые основы деятельности органов государственного пожарного надзора.....	8
1.1 Становление органов государственного пожарного надзора России в исторической ретроспективе .....	8
1.2 Раскрытие понятия административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора .....	18
Глава 2 Осуществление полномочий органов государственного пожарного надзора .....	31
2.1 Новая система надзора .....	31
2.2 Правовое регулирование, вызванное стихийным бедствием на примере России и Великобритании.....	36
Глава 3 Проблемы и предложения по усовершенствованию деятельности органов государственного пожарного надзора.....	42
Заключение .....	56
Список используемой литературы и используемых источников .....	63
Приложение А Структура органов ГПН Самарской области.....	71

## Введение

**Актуальность исследования.** Обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, в том числе обеспечение пожарной безопасности, является основной задачей для развитого государства. В России решение данной проблемы возложено на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России), возглавляет данное Министерство Президент Российской Федерации. Основные проблемы и задачи пожарной безопасности находятся в ведении органов государственного пожарного надзора (далее-ГПН), входящих в состав указанного Министерства.

Комплексные меры в борьбе с пожарами позволили стабилизировать обстановку с ними и позволили создать устойчивую тенденцию сокращения их числа, а также сократить количество погибших при пожарах, но по-прежнему пожар-является одним из страшнейших разрушительных явлений, даже в современном мире.

В качестве трагических примеров: в здании «Главного управления внутренних дел Самарской области» погибло 57 сотрудников. Большой пожар, который вызвал огромный интерес Российского общества в развлекательном ночном клубе г. Перми «Хромая лошадь», который унес жизнь 156 людям. Самый резонансный пожар за последнее столетие в результате, которого по только официальным данным погибло 60 человек, из них 37 детей это трагедия, произошедшая в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» в городе Кемерово.

Правовой вакуум в законодательной сфере органов ГПН Российской Федерации и коррупция – это одна из главных основных и системных причин пожаров. Согласно сведениям «международных ассоциаций пожарных и спасательных служб – Россия имеет одни из самых значительных в мире показателей смертей, совершающихся из-за пожаров — за период с 2001 по 2020 годы этот показатель составил 7,5 смертей на 100 тыс. жителей по

сравнению с 1 в США, 2,7 в Казахстане и 0,5 во Франции и Германии». Согласно World Life Expectancy [36] по данным Всемирной Организации Здравоохранения в 2020 году Россия с показателем в 7 смертей от пожаров на 100 тыс. человек занимала 45 место, уступая по показателю лишь 127 странам.

Указанные примеры подтверждают, то что в обстоятельствах, когда в нашем государстве создается научно-технический рост и рыночные отношения, возводятся многофункциональные торгово-развлекательные комплексы, особую актуальность, а также общественную значимость обретает проблема пожарной защищенности. Данная проблема, «требует изучения с научной точки зрения, таким образом административно-правовые нормы и правила должны соответствовать» новейшим условиям, и гарантировать защищенность нашему обществу и государству в целом на международном современном уровне.

Указанные сведения определили значимость темы диссертации, а также установили его теоретическую и практическую важность.

Степень научной разработанности темы. Данный административно-правовой институт на протяжении многих лет привлекал внимание многих наших специалистов, однако комплексное теоретическое исследование отличительных особенностей административно-правового статуса органов ГПН рассматривают в первый раз. Единичные аспекты деятельности ГПН ранее рассматривались в работах А.В. Борисова, В.Б. Гольцов, В.А. Гуциева, Ю.Н. Коряковцева, С.В. Макаркина, К.В. Карелина и др.

Диссертационное изучение отдано изучению функций, целей и задач, компетенций органов ГПН и его особенностей, отличающие данный орган исполнительной власти от других.

При изучении понятийного аппарата рассматриваемой темы были использованы труды ученых в области теории государства и права, среди них можно отметить: С.С. Алексеева, А.В. Мицкевича, Ю.А. Тихомирова и многих других.

Научный прогресс ученых в сфере административного права: Д.Н. Бахрах; Б.М. Лазарев, С. М. Берцинский, И. П. Трайнин, И. Н. Ананов, и другие, позволил детально изучить структуру и систему органов исполнительной власти, выделить роль и место органов ГПН в вертикали власти, а также выявить характерные черты.

Также были применены труды технических специалистов для исследования проблем обеспечения пожарной защищенности, таких как: В.И. Козлачкова, Д.А. Бесперстова, Г.Н. Кириллова и т.д.

На основании теоретических исследований был подготовлен фундамент для комплексного исследования административно-правового статуса органов ГПН.

**Объектом диссертационного исследования** является совокупность правоотношений, возникающих в процессе осуществления деятельности органов государственного пожарного надзора.

**Предмет диссертационного исследования** федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, административно-правовые нормы, научные исследования и необходимая правоприменительная практика.

**Научная задача, решаемая в диссертации,** состоит в самостоятельности административно-правового статуса органов ГПН при осуществлении своих должностных полномочий, раскрытии проблем и нахождении путей решения.

**Цель и задача** данной диссертации состоит в выявлении особенностей административно-правового статуса органов ГПН, как органа исполнительной власти. Раскрытие и апробация административно-правового статуса органов ГПН России. Разработка выводов и предложений, направленных на усовершенствование деятельности ГПН.

Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи:

- изучить становление органов ГПН в исторической ретроспективе;
- раскрыть понятие административно-правового статуса органов ГПН;

- провести анализ правоприменительной практики зарубежных стран;
- рассмотреть правовое регулирование двух стран России и Великобритании;

- выявить основные проблемы деятельности надзорной (контрольной) деятельности ГПН и рассмотреть пути решения по их устранению.

Методологическая основа при работе с диссертацией основана с помощью следующих научных методов: аналитический, структурно-функциональный, системный анализ, диалектический, исторический, формально-юридический.

Диалектический метод дал возможность в комплексе изучить социальные отношения, образующиеся в ходе работы органов ГПН. Метод систематизации предоставил возможность более детально рассмотреть свойственные особенности административно-правового статуса органов ГПН. Исторический метод позволил изучить процессы возникновения и появления ГПН в обще советский промежуток. С помощью статистического метода были проанализированы главные характеристики работы органов ГПН. Формально-юридический метод позволил установить терминологическое устройство, обнаружить характерные особенности рассматриваемых категорий, осуществить систематизацию, изучить сущность законных предписаний. С помощью структурно- функционального метода была установлена роль, а также значимость ГПН в системе органов исполнительной власти.

Эмпирическую базу исследования В качестве эмпирического материала применялась сведения, находящиеся в глобальной сети, в том числе на официальных источниках министерств и ведомств.

Научная новизна исследования обусловлена попыткой нового мнения также систематизации существующих данных согласно проблеме изучения.

Основные положения, выносимые на защиту: представляющиеся новыми, либо включающие элементы новизны:

1. Выделены более важные рубежи формирования ГПН в истории Российской Федерации.

2. Исследовано юридическое понятие административно-правового статуса органов ГПН, в результате чего установлена правовая структура и выявлено наполнение каждого структурного элемента.

3. Проведен анализ правового регулирования, в результате трагических событий двух стран России и Великобритании.

4. Выявлены главные проблемы, возникающие при осуществлении полномочий ГПН и предложены пути решения.

Абстрактная, а также фактическая важность итогов исследования определена актуальностью, а также свежим взглядом рассмотренных в труде вопросов. Полученные труды диссертации приносят определенный вклад в процесс науки административного права и имеют возможность, быть использованы при изучении курсов «Административное право», «Административное право органов государственного пожарного надзора».

Структура диссертации установлена проблемой, предметом, целью и основными задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, входящих в состав пять параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Организационно-правовые основы деятельности органов государственного пожарного надзора**

## **1.1 Становление органов государственного пожарного надзора России в исторической ретроспективе**

Прошлое государственного пожарного надзора берет свое начало с февраля 1918 года. В Народном комиссариате труда Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (далее-РСФСР) уполномоченная комиссия решала задачу в начинании пожарного дела, комиссия советовала Совету народных комиссаров РСФСР сформировать пожарный комиссариат или пожарный совет, он обязан был бы анализировать вопросы по организации пожарной охраны в стране.

В истоке апреля того же года состоялся Всероссийское собрание трудящихся работников пожарной охраны, рассматривающий проект «Декрета СНК РСФСР «Об организации государственных мер борьбы с огнем». [6], данный документ предложил определенные ограничения, соответствующие корректировки и дополнения с главной целью профилактики пожаров, надзор и контроль данной деятельности, оптимизация склада материально-технического обеспечения отраслей пожарной безопасности и т.д. Вводится «Пожарный Совет из уполномоченных разных наркоматов в составе Главного комиссара по делам страхования и борьбы с огнем Марком Тимофеевичем Елизаровым, с целью незамедлительного решения своевременных задач Пожарного Совета и ведения документационной деятельности. В составе комиссариата я формируются три отдела: общий отдел по пожарной части, который занимается административными и юридическими вопросами, пожарно-технический отдел, а также учебно-пожарно-инструкционный отдел» [5].

В дальнейшем Председателем Совета В.И Лениным 17 апреля 1918 года заверен декрет «Декрет СНК РСФСР от 17.04.1918 «Об организации государственных мер борьбы с огнем» [6] в акте заложена новая концепция

,направленная на противопожарную защиту, обусловлены главные задачи пожарной охраны, сориентированы «основные направления в работе по осуществлению мероприятий по профилактике пожаров: создание и усовершенствование профессиональных и добровольных организаций пожарных, привлечение граждан к работе по предупреждению и тушению пожаров, подготовка профессиональных кадров, контроль над производством предметов противопожарного оборудования и снаряжения, создание новейшей пожарной техники и инструмента» [5]. Этот акт легитимировал правительственный надзор за «исполнением организациями также учреждениями законов пожарной безопасности, его утверждения представились основанием для формирования во дальнейшие года организаций правительственного пожарного наблюдения» [5].

В первоначальном заседании 21 мая 1918 Пожарный совет РСФСР установил проблему в образовании местных органов власти для надзора за соблюдением за пожарной безопасностью в населенных пунктах, а также по контролю деятельностью пожарных учреждений, а 27 сентября 1918 года выпускает положение «О местных органах противопожарного надзора», в соответствии с данным распоряжением при исполкомах областных, губернских, уездных, городских Советов (с населением свыше 10 тыс. чел.) формируются пожарные комитеты» [5].

«Комитет всенародных комиссаров РСФСР 1 декабря 1918 года напечатал «Декрет СНК РСФСР от 28.11.1918 «Об организации страхового дела в Российской Республике» [7], «наркомат страхования и борьбы с огнем был преобразован в страховую, а в мае 1919 Страховой отдел Высшего совета народного хозяйства (далее-ВСНХ) переименован в Пожарно-страховой отдел ВСНХ. Подобным способом случилось слияние страхового и пожарных отделов. Объединение пожарного и страхового дела обнаружилось неразумным, и 12 июля 1920 пожарное дело было изолировано от страхового и отдано в главное управление коммунального хозяйства Народного

комиссариата внутренних дел (НКВД) РСФСР, при котором был основан центральный пожарный отдел с подотделами на участках» [5].

В ноябре 1919 утверждается новое Постановление ВСНХ «Об изменении Положения об управлении страховым и пожарным делом в РСФСР» [10], в котором обозначено, что управление государством берет расходы на систему и содержание противопожарной защиты в границах, определенных ВСНХ, годовых ассигнований - на полное или частичное ее содержание, взяв денежные средства Пожарно-страховой отдел ВСНХ начал компанию пожарных филиалов и советов, изменяя ими пожарные комитеты.

Высший комитет всенародных комиссаров РСФСР в 1920 выносит распоряжение «О концентрации пожарного процесса во всенародном комиссариате внутренних дел (затем-НКВД) советского союза» [5], после чего пожарная охрана отходит от страхования, в структуре Управления общественного хозяйства НКВД РСФСР возникает Центральный пожарный отдел (затем-ЦПО) с управляющим А.Г Кривошеевым, пожарная служба входит в состав управления НКВД, НКВД очень подробно определил область обязанностей высокопоставленных представителей пожарных, также районным органам запрещено принимать какие либо меры без согласования высшего руководства.

«В 1921 специализированные комиссии, содержащие пожарных агентов профсоюзных учреждений также районных профсоюзных организаций, в короткие сроки выполнили пожарно-промышленное исследование абсолютно всех социальных строений, индустриальных предметов. Это была первая пожарно-предупредительная акция такого обширного масштаба.

К завершению 1925 года государство достигло существенных преуспеваний в стройке, росте индустриального изготовления. Однако в этот период наблюдается большой рост числа пожаров, главным фактором которых становится снижение интереса к вопросам пожарной безопасности со стороны отдельных руководителей хозяйственных организаций. В связи с этим в

апреле 1927 выходит постановление СНК РСФСР о мерах охраны государственных предприятий, согласно которому ответственность за противопожарное состояние фабрик, заводов, мастерских и т.д. возлагается на начальников этих предприятий. Постановление дисциплинировало официальных лиц, нарастило интерес к вопросам предупредительных мер по повышению пожарной безопасности, но не решало всего комплекса вопросов» [5].

В 1926 году - проведено Всесоюзное совещание пожарных, в коем обсуждены проблемы усовершенствования деятельности по обеспечению пожарной защищенности и принято решение о создании ГПН.

В июне 1927 года Распоряжением Всероссийского центрального исполнительного комитета (далее-ВЦИК) и Совета народных комиссаров (далее-СНК) подтвержден нормативный документ «Постановление ВЦИК, СНК РСФСР "Об утверждении Положения об органах государственного пожарного надзора в Р.С.Ф.С.Р.» [11], в нем определяется, что руководство пожарной охраной в РСФСР возложено на структуру НКВД РСФСР, структура в свою очередь выполняет свои функции с помощью Центрального противопожарного отдела Главного управления НКВД, актом также вводится процесс формирования должностных обязанностей пожарных органов, главной задачей перед которыми стояло осуществление контроля и надзора за противопожарной защищенностью объектов.

18 июня 1927 подписано «Положение об органах государственного пожарного надзора в Р.С.Ф.С.Р» [11].

К завершению 1927 года в Советском Союзе сформировалась общая политика структуры ГПН, которая при совместных действиях сотрудников и добровольных пожарных дружин обязана была выполнить весь комплекс задач по эффективной борьбе с огнем в стране.

Важным событием в становлении органов ГПН являлся нормативный акт ВЦИК и СНК СССР «Постановление ЦИК СССР N 52, СНК СССР N 654 от 07.04.1936 "Положение о государственном пожарном надзоре и о городской

пожарной охране» [17]. Указанный документ четко и понятно раскрывал функции и должностные обязанности ГПН.

После чего сотрудники и добровольные пожарные дружины следуя, указанному выше документу в основном проводили пожарно-профилактическую работу в стране. Их главной задачей было обеспечение пожарной безопасности с помощью нормативно-предупредительной работы.

Разработаны новые противопожарные нормы и правила, надзор за их исполнением стали неотъемлемой частью работы органов ГПН. В больших городах, а также на режимных объектах пожарные военизировались, пожарный надзор проводил огромную работу по улучшению пожаробезопасного состояния.

В войну ГПН вел активную профилактическую работу. Отступления от противопожарных норм и правил ликвидировали тут же. Руководители и инспекторы ГПН подготавливали предприятия к отражению воздушных налетов, проводили инструктажи умению тушения пожаров и авиабомб.

Также во время перестройки на ГПН лежала огромная роль. Для решения задач, связанных с профилактикой пожароопасных ситуаций на нефтегазовых заводах и других предприятиях, привлекаются экспертные группы. Научные открытия и совершенствование техники заставили государство пересмотреть нормативно-правовые акты и повысили требования к специалистам пожарного профиля.

Далее в 1966 году после реорганизации пожарные вернулись в подчинение Министерству охраны. Необходимая мера позволила увеличить боеспособность пожарных. Поставленные задачи органы ГПН решали совместно с добровольными пожарными дружинами и обществами, широко привлекая к профилактической деятельности рабочих и служащих организаций, учреждений. Необходимость увеличения работы органов ГПН были обозначены в «Постановлении Совета Министров СССР «Постановление Совмина СССР от 15.07.1977 N 654 "О мерах по повышению пожарной безопасности в населенных пунктах и на объектах народного

хозяйства» [15]. В данном постановлении отмечено, что пожарная безопасность городов и сёл, а также объектов народного хозяйства являются главной задачей государства. Собственники объектов несут все виды административной и уголовной ответственности.

«Положение о государственном противопожарном надзоре СССР», установленное постановлением Совета министров СССР № 1115 от 26 декабря 1977 обозначило главные задачи и полномочия органов ГПН МВД СССР [16]».

Следует выделить, что процедура реализации пожарной охраной МВД СССР контрольных функций, кроме Положения о государственном противопожарном надзоре СССР регулировался распорядительными актами МВД СССР, приказами, анализами и информативными посланиями ГУПО МВД СССР. Поручение по организации деятельности органов ГПН, установленное в соответствии с «Постановление Совмина СССР от 26.12.1977 N 1115 (ред. от 29.08.1988) "Об утверждении Положения о государственном противопожарном надзоре в СССР» [16] – главный нормативный акт, охарактеризующий точные способы и методы предупредительную работу территориальных и районных органов ГПН.

Уполномоченный органа ГПН уже в тот период времени должен был не только осуществлять контроль за выполнением противопожарных требований, но также проявлять поддержку руководителям организаций и учреждений в исполнения пожарных требований» [5].

Новое «Наставление по организации работы органов государственного противопожарного надзора, утвержденное приказом МВД СССР от 15 января 1987 г. № 15» [5], данный документ увеличил полномочия сотрудников, однако одновременно наделило их большим спектром обязанностей. Профилактика должна проводиться не менее 15 дней в месяц.

При создании России была зарождена новая страница в создании пожарной охраны. В 1991 году в МВД возникает служба Противопожарных и аварийно-спасательных работ (СПАСР) и все функции ГПН переданы им.

В целях укрепления пожарной безопасности в РФ 23.08.1993 Правительство РФ своим «Постановление Правительства РФ от 23.08.1993 N 849 (ред. от 31.05.2002) "Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации» [14] ликвидировало СПАСР МВД России и создало Государственную противопожарную службу Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГПС МВД). Главной ее целью были защита жизни и здоровья граждан и имущества от пожаров. Впервые ГПН был определен как специальный вид государственной надзорной(контрольной) работы, реализуемый должностными лицами органов управления и отделениями ГПС в целях контроля(надзора) за исполнением норм и правил пожарной безопасности с применением мер административного пресечения.

За всю историю ГПН Президентом России Б.Н Ельциным 21 декабря 1994 года был подписан «Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (далее-ФЗ-69) (ред. от 11.06.2021) "О пожарной безопасности" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2021)» [32], подвергнувшийся большому числу изменений, который действует и сегодня. С принятием данного закона регламентируются правоотношения в сфере пожарной безопасности в вертикали власти.

В соответствии с «Приказ МВД РФ от 18.10.1996 N 548 "Об утверждении Инструкции о взаимодействии учреждений уголовно-исполнительной системы, подразделений Государственной противопожарной службы и вневедомственной охраны по обеспечению пожарной безопасности объектов учреждений УИС МВД России"» [18].

«Указ Президента РФ от 09.11.2001 N 1309 (ред. от 27.10.2011) "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности"» [28] с 1 января 2002 года ГПС МВД России преобразована в ГПС МЧС России. С этого момента возникает инновационный этап в развитии органов ГПН.

Осуществляя реформу 2002 года был утвержден «Приказ МЧС РФ от 20.06.2002 № 302 Об утверждении Перечня должностей личного состава Государственной противопожарной службы МЧС России и соответствующих им прав и обязанностей по осуществлению государственного пожарного надзора» [24].

Дальнейшие перемены организации управления и подразделений ГПС МЧС России заставило принять «Приказ МЧС РФ от 18.12.2003 № 732 О внесении изменений и дополнений в Приказ России от 20.06.2002 № 30» [27].

Огромное значение в формировании органов ГПН внес «Приказ МЧС РФ от 17 марта 2003 г. № 132 "Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации» [23]. Данная инструкция изобретена в соответствии с законодательством России в области пожарной защищенности и охарактеризовала процедуру организации и реализации ГПН деятельности за соблюдением требований федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов России, органами местного самоуправления, другими юридическими лицами, независимо от форм собственности.

«Постановление Правительства РФ от 21.12.2004 № 820 О государственном пожарном надзоре» [12]. В постановлении определена предельная численность сотрудников федеральной противопожарной службы, реализующих государственный пожарный надзор, описана организационная структура, полномочия, задачи, функции и порядок организации и осуществления деятельности органов ГПН, определен перечень должностных лиц и соответствующие их права и обязанности.

Коллегия МЧС России в декабре 2006 изучила положение «Приказ МЧС России от 29.12.2006 № 804 "О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» [20]. Деятельность ГПН России координирует главный государственный инспектор России по пожарному надзору.

В соответствии с «Приказом МЧС РФ от 14 ноября 2008 № 688 «О внесении изменений в Приказ МЧС России от 01 октября 2007 № 517» [26] внесшим изменения в Административный регламент МЧС в концепцию органов, реализующих пожарный надзор, был введен Департамент надзорной деятельности.

Далее вновь созданный департамент образует, в том числе, государственный надзор (контроль) за соблюдением требований федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Помимо этого, он наделен полномочиями реализовывать государственный надзор (контроль) за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований за обеспечением пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В соответствии с «Приказ МЧС России от 28.06.2012 № 375 «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» [19] С 27.01.2017 года вступил в силу новый «Приказ МЧС России от 30.11.2016 N 644 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [22].

1. В соответствии с «Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 12.10.2020) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») (далее-ФЗ-290) [4] установлена предельная численность сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, осуществляющих функции федерального государственного пожарного надзора, в количестве 21110 единиц.

2. Итак, в соответствии с требованиями статьи 8.1 «Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (далее ФЗ-294) (ред. от 08.12.2020) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [34], а также «Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 (ред. от 20.03.2021) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с "Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») риска или определенному классу(категории)опасности» [13], надзорные органы МЧС России были вынуждены перейти на риск-ориентированную модель организации и проведения надзорных мероприятий – плановых выездных проверок.

3. Таким образом Постановлением Правительства Российской Федерации № 806 в Положение были внесены изменения, а именно: «Федеральный государственный пожарный надзор осуществляется органами государственного пожарного надзора с применением риск-ориентированного подхода» [13]. В это же время, названным Постановлением Правительства № 806, были установлены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или

определенному классу (категории) опасности. Вместе с тем, в соответствии с критериями тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения на объекте защиты обязательных требований на законодательном уровне были установлены требования по периодичности проведения плановых выездных проверок в отношении объектов защиты отнесенные к определенной категории риска.

## **1.2 Раскрытие понятия административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора**

Геополитическая целостность России во многом зависит от многих спектров связи таких, как экономических, социальных, культурных, и т.д., между центром и регионами нашей страны. Будучи демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления [3]. В отношении между федеральным центром и регионам, согласно Конституции РФ [3], положена государственная целостность и единство государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между ними. В нашем случае считаем необходимостью подробно разобрать предмет ведения и полномочий органов ГПН.

Значительную роль в концепции стабильной системы «управления играет образование исполнительной власти. Главным пробелом государственного строительства в условиях конституционного становления РФ [3], требующего фундаментального исследования, является задача продуктивности» деятельности органов исполнительной власти. Среди факторов плохой эффективности работы исполнительной власти нужно обратить внимание на расхождение между конституционно закрепленным стандартом ее организации и методами ее реализации» [8].

Наблюдая за характеристикой органов ГПН одновременно возникает вопрос в установке определения административно-правового статуса. Рассматривая административно-правовой статус органов ГПН в первую

очередь обратимся к Конституции РФ п.1 ст.11, п.г ст. 71, п 1 ст.78, п 2. ст.78, п 1. ст. 110, ст.10 [3]. Также административно-правовой статус определяется федеральными нормативными актами, ФЗ-69 [32], «Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 N 290 (ред. от 12.10.2020) "О федеральном государственном пожарном надзоре" (вместе с "Положением о федеральном государственном пожарном надзоре» [4] и другими нормативно-правовыми актами.

Во главе исполнительной власти в нашей стране находится Президент РФ В.В. Путин. Деятельность органов исполнительной власти РФ осуществляет Правительство РФ под общим руководством президента РФ В.В. Путиным. В введении РФ находится, установление системы органов исполнительной власти, порядок их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

Далее следует отметить что, ни в науке, ни в праве нет единой методики, чтобы определить административно-правовой статус. Проведя анализ сущности субъекта права в науке административного права, существует некое направление, принятое через теорию права, рассмотрение статуса через правовую структуру. Рассматривать статус мы будем, как большинство ученых административистов посредством состава и содержания его компонентов.

Специфику органов государственного пожарного надзора, как органа государственной исполнительной власти в первую очередь определяет именно, то, что деятельность их осуществляется за счет исполнения функции и поставленных задач. Органы ГПН выступают от имени Государства РФ, а также наделены властными полномочиями, которые в свою очередь юридически закреплены.

В соответствии с «Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [29] органы ГПН вправе разрабатывать и издавать нормативно-правовые акты, которые должны быть исполнены в принудительном порядке «собственниками имущества;

руководителями федеральных органов исполнительной власти; руководителями органов местного самоуправления; лицами, уполномоченными владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководителями организаций; лицами, в установленном порядке назначенными ответственными за обеспечение пожарной безопасности; должностными лицами в пределах их компетенции» статья 38 ФЗ-69 [32].

На текущий момент в Департаменте надзорной деятельности составлен график которой включает: 6 постановлений правительства и 12 приказов МЧС России. В первую очередь это переработка о видах надзора осуществляющих МЧС России, одновременно им предстоит издать ряд НПА МЧС России, связанных с утверждением перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядке их появления и индикативных показателей по всем направлениям надзора.

Также характерной чертой, то, органов ГПН, является то, что они вправе принимать меры административного пресечения. Например, в Самарской области после трагедии в «Зимней вишни» было проверено более 1000 торговых центров, по окончании проверки были приостановлены более 250 объектов.

Далее орган ГПН, нельзя рассматривать как орган исполнительной власти без определенных задач. Сейчас в связи с новым нормативным регулированием главной задачей перед органами ГПН стоит профилактика нарушений требований пожарной безопасности.

Для более тщательно рассмотрения АПС органов ГПН необходимо также выявить их роль в системе органов исполнительной власти.

Дж. Локк также Ш. Монтескьё заявляли о потребности разделения властей отталкиваясь от мысли равенства абсолютно всех людей, а также неприятия тирании. Для того, чтобы исключить концентрацию всего правительства в одних руках была изобретена концепция распределения на три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную.

Идея разделения властей заключалась в признании за законодательной властью, за представительными органами полномочия издавать основные для всего общества акты нормативные – законы. И исполнительная власть, и король как ее глава, и суды, и народ обязан действовать в соответствии с законами. Порядок строгой законности распространялся в главную очередь на деятельность исполнительной власти.

В нынешних странах: конституционных монархиях, парламентских, президентских, смешанных республиках – непосредственно принцип разделения властей устанавливает место субъектов правотворчества. В соответствии с этим главными субъектами правотворчества являются парламент, президент, правительство, министерства и ведомства. Любой из данных организаций в пределах своей компетенции выпускает нормативные правовые акты. Каждый орган как субъект правотворчества владеет правотворческой правосубъектностью и вступает в правотворческие отношения.

Разделение властей невозможно абсолютизировать все они взаимосвязаны. Все же главным отличием органов исполнительной власти от других органов является «назначение ее содержания и особенности его деятельности».

Органы ГПН осуществляют ежедневное (оперативное) руководство, это очень важно, так как их деятельность напрямую связана с сохранением жизни и здоровья граждан и материальных ценностей.

Руководство деятельностью органов ГПН принадлежит Министру МЧС, назначенного на должность Президентом РФ по представлению Правительства РФ [2]. Министр МЧС России генерал армии Зиничев Евгений Николаевич.

Органы исполнительной власти являются самостоятельным структурным подразделением, состоящего из конкретного штата сотрудников, которые выполняют ряд функции целенаправленного характера.

Диссертантом также была разработана структура органов ГПН на примере Самарской области (Приложение А).

Перечислим общие черты правового положения АПС органов ГПН:

- Характер действий органов ГПН юридически закреплён.
- Органы ГПН наделены властными полномочиями в соответствии с законодательством РФ.

- «Деятельность органов государственного пожарного надзора осуществляется на основе подчинения нижестоящих органов государственного пожарного надзора вышестоящим» ФЗ-290 [4], и в то же время имеет право самостоятельно осуществлять административные полномочия, издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения.

Ни один АПС органов исполнительной власти не существует без компетенции, рассмотрим их ниже:

- задачи органа гпн;
- функции;
- права и обязанности;
- ответственность;
- методы и форма деятельности.

Правовое наполнение каждого структурного элемента в составе административно-правового статуса ГПН.

Задачей органа ГПН является, то что он должен достичь в результате своей деятельности.

«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» ФЗ-290 [4].

Деятельность органов ГПН носит управленческий, организационный, исполнительный, контрольный и административный характер. В результате работы решаются и реализуются государственные задачи и функции.

Функций, которые перед ними стоят способствуют решению поставленных перед ними задач и достижению поставленных целей.

Если рассматривать функции органов ГПН, то главным приоритетным наполнением в данном блоке будут: надзор (контроль), планирование административной деятельности, кадровое обеспечение, финансовое и материально-техническое обеспечение.

«Функции федерального государственного пожарного надзора в федеральных органах исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации осуществляются в пределах установленной предельной численности указанных органов и бюджетных ассигнований, предусмотренных им в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных функций» ФЗ-290 [4].

В соответствии с п. 9(1) ФЗ-290 «Государственные инспекторы федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации по пожарному надзору в рамках своей компетенции при осуществлении пожарного надзора на объектах обороны и на иных объектах специального назначения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

- проводить проверки соблюдения требований пожарной безопасности на объектах обороны и иных объектах специального назначения;

- беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и заверенной в установленном порядке копии распоряжения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки посещать территорию и объекты надзора и проводить их обследования. Проверка может проводиться только должностным лицом

(должностными лицами), которое указано в распоряжении руководителя (заместителя руководителя) органа государственного пожарного надзора;

- проводить исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

- привлекать к проведению мероприятий по контролю экспертов, экспертные организации;

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

- выдавать организациям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности (кроме реализуемой продукции), о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах надзора и по предотвращению угрозы возникновения пожара;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений, в том числе применять до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении временный запрет деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей в случае возникновения пожара» [3].

В соответствии с п. 9(2) «главные государственные инспекторы федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации и их

заместители в рамках своей компетенции при осуществлении пожарного надзора на объектах обороны и на иных объектах специального назначения пользуются правами, указанными в пункте 9(1) настоящего Положения, а также имеют право:

- назначать проведение проверок и проводить проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти на объектах обороны и иных объектах специального назначения;

- рассматривать, принимать решение о согласовании или о необходимости доработки специальных технических условий для объектов защиты, являющихся объектами обороны и иными объектами специального назначения, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности;

- отменять (изменять) незаконные и (или) необоснованные решения, принятые нижестоящими государственными инспекторами по пожарному надзору.

В соответствии с статьей 18 ФЗ-294 «Должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки обязаны:

- своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

- «проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля

(надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением»;

- «проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и в случае, предусмотренном частью 5 статьи 10 настоящего Федерального закона, копии документа о согласовании проведения проверки»;

- «не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки»;

- «предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

- «знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки» [34].

В соответствии со статьей 18 ФЗ-290 «Должностные лица органов государственного пожарного надзора за ненадлежащее исполнение своих обязанностей несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» [4].

Формы и методы работы органов ГПН определяются в соответствии с его задачами, функциями, правами и обязанностями. Наиболее распространенными методами и формами работы органов ГПН являются:

принятие нормативных, общих и индивидуальных правовых актов; разработка мер по их обеспечению: инструктаж, проверка; организация взаимодействия с общественностью и др. Органы ГПН представляет в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к их сфере деятельности и к сферам деятельности подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, если принятие таких актов относится к компетенции Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение.

Субъекты административного права, органов ГПН наделены административной правоспособностью, она возникает одновременно с их формированием и определением компетенции и прекращается в связи с их упразднением (например, 9 ноября 2001 года в соответствии с «Указ Президента РФ от 09.11.2001 N 1309 (ред. от 27.10.2011) "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» [28] Государственная противопожарная служба МВД России преобразована в Государственную противопожарную службу МЧС России).

Вывод

В завершении I главы является важным выделить ряд более значимых и важных этапов развития ГПН в истории России:

Этап 1. Центральный орган пожарной охраны.

Пожарный совет РСФСР (1918-1920)

Начало общей государственной стратегии в борьбе с огнем. Пожарная профилактика. Подписание декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем», определившего основные задачи и функции пожарной безопасности и ставший основой для создания Государственного пожарного

надзора. Декрет «Об организации страхового дела в Российской Республике» объявивший государственную монополию страхования.

Этап 2. НКВД союзных республик (1920-1921) - СНК РСФСР принимает Постановление «О сосредоточении пожарного дела в НКВД», которым пожарное дело отделяется от страхового, в составе Управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР создается Центральный пожарный отдел (ЦПО) во главе с заведующим А.Г.Кривошеевым, с переходом пожарной охраны в ведение НКВД, как в центре, так и на местах, вводится единовластие. В апреле 1921 в соответствии с Постановлением СТО «О мерах борьбы с пожарами» [5], при НКВД формируется комиссия из представителей Наркомтруда, ВЧК и НКВД, а при пожарных отделах губернских и уездных исполкомов. В июне 1921 года издано Постановление СНК РСФСР «Об учете пожарного имущества в Республике», где опубликован перечень средств пожаротушения и спасения людей на пожарах.

Этап 3. Противопожарная служба СССР (1922-1959).

В декабре 1922 года Президиум Московского Совета рабочих и солдатских депутатов принял постановление об организации Управления пожарной охраны Москвы и Московской губернии. В декабре 1923 СТО принято Постановление «О статистическом учете пожаров», возложившее эту деятельность на Главное управление государственного страхования. В 1926 проведено Всесоюзное совещание пожарных. В апреле 1927 СНК по предложению ЦПО издает постановление, согласно которому вся ответственность за пожарную безопасность ложится на руководителей объектов народного хозяйства. В июне 1927 Постановлением ВЦИК и СНК утверждено Положение «Об органах государственного пожарного надзора в РСФСР», в документе указывается, что руководство пожарной охраной на территории РСФСР принадлежит НКВД РСФСР и автономных республик, НКВД осуществляет свои функции через Центральный пожарный отдел Главного управления коммунального хозяйства НКВД, положением устанавливается порядок образования и определяются функции местных

пожарных органов. Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 7 апреля 1936 утверждено «Положение о Государственном пожарном надзоре СССР» [17]. Проведение надзорно-профилактической работы на объектах народного хозяйства страны, в городах и населённых пунктах. Нормативно-профилактическая работа, особенно на крупных новостройках. Разработка и контроль новых противопожарных правил.

#### Этап 4. Промежуток застоя (1960-1990).

Для данного периода было характерно увеличенное количество пожаров ввиду того, что профилактикой никто не занимался. Органы власти халатно относились к вопросам пожарной безопасности. В это время начали активно работать так называемые пожарные дружины. В практику вошла научно-техническая деятельность. Начало внедрения противопожарной автоматики.

Этап 5. (90-е годы). Был принят Федеральный закон о пожарной безопасности ФЗ-69 [32], который определил государственную политику в области пожарной безопасности. На этом этапе Государственная противопожарная служба переходит в подчинение МЧС России.

#### Этап 6. Наше время (2000-настоящее время)

Создание независимой оценки пожарного риска, отнесение объектов защиты к категории риска, разработка специальных технических условий. Усовершенствование нормативной базы путем «Регуляторной гильотины».

Таким образом мы видим возрастающую роль Органов государственного пожарного надзора в нашей стране, и проводимая Административная реформа служит усиливающим фактором этой роли.

По мнению диссертанта, органы Государственного пожарного надзора в ближайшем будущем будут иметь еще большее регулирующее значение в современном мире.

Проведённый анализ роли и места органов государственного пожарного надзора в системе органов власти предоставил возможность сделать вывод. Место органов государственного пожарного надзора в системе

органов исполнительной власти, определившим цели исполнения государственно-властных полномочий в сфере пожарной безопасности, а также другие цели, которые являются дополнительными и не могут противоречить основной цели создания указанного органа обеспечению пожарной безопасности.

АПС органов ГПН был исследован через правовую структуру. В результате исследования было определено, то что статус имеет общие черты правового положения.

А) Характер действий органов ГПН юридически закреплён.

Б) Органы ГПН наделены властными полномочиями в соответствии с законодательством РФ.

С) «Деятельность органов государственного пожарного надзора осуществляется на основе подчинения нижестоящих органов государственного пожарного надзора вышестоящим» [26].

Также статус в своем административном составе имеет 5 компетенции, которые в свою очередь определяют статус как вид административной власти.

- задачи органа гпн;
- функции;
- права и обязанности;
- ответственность;
- методы и форма деятельности.

## **Глава 2 Осуществление полномочий органов государственного пожарного надзора**

### **2.1 Новая система надзора**

Для повышения обеспечения пожарной безопасности проводится формирование нововведений в надзорной деятельности. Основной проблемой установления Российской государственности считается формирование подходящей модификации государственного управления, обеспечивающей результативное выполнение общегосударственных функций, формирование и закрепление демократических, федеративных, социальных и правовых начал государства, высокие темпы финансового роста и социального развития.

с 1 июля 2021 года начнет действовать новая масштабная система контроля «Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее-248-ФЗ) [30].

Решили поправить более 100 законов, среди них также 248-ФЗ который вступает в силу с 1.07.2020, в целях приведения отраслевых законов в соответствии с положениями названо закона МЧС России принимает активное участие в создании проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты. Предстоит принять ряд нормативно-правовых актов (далее –НПА) правительства. На текущий момент в Департаменте надзорной деятельности составлен график которой включает 6 постановлений правительства и 12 приказов МЧС России. В первую очередь это переработка о видах надзора осуществляющих МЧС России, одновременно нужно будет издать ряд НПА МЧС России, связанных с утверждением перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядке их появления и индикативных показателей по всем направлениям надзора «Приказ МЧС России от 07.06.2021 N 364 "Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных

требований при осуществлении федерального государственного пожарного надзора" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2021 N 63925)» [21].

Акцент в данном законе смещен с проведения проверок на профилактику нарушений требований пожарной безопасности, в связи с этим вводится семь новых профилактических мероприятий. Но в свою очередь «проверка» не является единственным мероприятием контроля. Нововведение предусматривает десять видов контроля.

За 2020 год по всем показателям ГПН добились снижения количества пожаров, на сегодняшний день идет рост пожаров и тенденции увеличения гибели людей, в том числе и травмированных. Мы провели анализ свыше 93% - это жилье, сарай, баня, временное сооружение и бытовки строительные, вот основываясь только на этом, погибло 250 человек за 2020 год на объектах, которые подконтрольны ГПН, входящие в шкалу риск-ориентированного подхода входят. Все объекты, это больше 93% это люди погибают там, где ГПН не заходит, здесь нужно ориентировать органы ГПН тесно взаимодействовать с органами исполнительной власти [9].

Также данный закон определяет права и обязанности контролеров и контролируемых лиц. Главной целью закона является – устранение недостатков действующих норм, регулирующих сферу проверок, а также снижение давления на бизнес проверяющими лицами.

Рассмотрим ряд изменений в Законе № 248-ФЗ [30]:

Статья 2 пункт 6.

В сферу применения данного закона входят «Организация и осуществление федерального государственного пожарного надзора».

Статья 15.

С 01 июля будет запущен единый реестр контрольных и надзорных мероприятий, помимо всего прочего туда необходимо вносить акты проверок и результаты их обжалования. Речь идет об обращениях, которые подали через систему досудебного обжалования. Сведения из реестра станут размещать на его сайте в течении 24 часов. На бланках документов инспекторов в

обязательном порядке должен быть нанесен QR-код. Данная процедура предоставит возможность для заинтересованных лиц перейти на интернет-страницу с записью реестра о профилактическом или контрольно-надзорном мероприятии, в рамках которого составили документ.

#### Статья 17.

На сегодняшний день существует два индикатора риска, связанных с нарушениями в области оказания услуг по проведению независимой оценки пожарного риска, а также по монтажу систем противопожарной защиты. Если в части, оказанных услуг будут выявлены нарушения, то это будет основанием для проведения внеплановой проверки.

#### Статья 21.

Контрольно-надзорные органы будут составлять документы в электронной форме и заверять их усиленной квалифицированной электронной подписью. Сообщать компаниям и ИП о своих действиях и решениях органы смогут, например, через Единый портал госуслуг. При этом до 31 декабря 2023 года направлять компаниям и ИП документы и сведения органы будут вправе на бумаге, если, например, электронная связь невозможна. Направлять в адрес органов документы нужно будет тоже в электронном виде. До 31 декабря 2023 года документооборот возможен на бумаге, если это будет предусмотрено положением о виде муниципального контроля.

#### Статья 39.

В соответствии с указанной статьей контролируемые лица, права и законные интересы которых были нарушены при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, имеют право на досудебное обжалование.

Внедрение досудебного обжалования вступает в силу февраля месяца 2021 года и это опытная эксплуатация.

#### Статья 65.

Все виды надзорных мероприятий отличаются набором допустимых контрольно-надзорных действий, перечень которых установлен ст.65 № 248-

ФЗ [30] (осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза, эксперимент).

Статья 69.

Выборочный контроль планируется проводить посредством отбора проб образцов продукции по месту их хранения и реализации контролируруемыми лицами для подтверждения их соответствия обязательным требованиям к безопасности и качеству.

Статья 70.

Инспекционный визит проводится путем взаимодействия на объекте надзора с конкретным контролируемым лицом (владельцем, пользователем) без предварительного его уведомления. При этом последние обязаны обеспечить беспрепятственный доступ инспектора в здания, сооружения, помещения.

Статья 73.

Перечислено одиннадцать грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного надзора. К числу важнейших ограничений следует отнести положение ст.73 №248-ФЗ [30], в которой установлено, что выездная проверка проводится в случаях, если не представляется возможным оценить соответствие обязательным требованиям без выезда на место.

Статья 75.

В рамках выездного обследования проводится визуальная оценка соблюдения контролируемым лицом обязательных требований по месту нахождения общедоступного объекта надзора без взаимодействия с контролируемым лицом и его информирования.

Следует выделить, что все новые способы осуществления надзора связаны с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением проверок, а некоторые из них проводятся без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Перечисленные изменения позволят привести правила многих законов в области пожарной безопасности в соответствие с положениями реформы. В частности, четко изложат предмет контроля и надзора, удалят дублирующие и лишние нормы. Для некоторых видов контроля и надзора определят особенности проведения профилактических и контрольно-надзорных мероприятий.

#### Статья 96.

Главными положения ст.96 № 248-ФЗ [30], где говорится об осуществлении режима дистанционного государственного надзора, является использование информационных технологии. При этом контролируемое лицо на добровольной основе по заявлению на условиях соглашения с надзорным органом предоставляет доступ к объекту удалено - это называемым мониторингом.

Многие положения федерального закона требуют разъяснений и уточнений.

В заключении нужно сказать, что автоматизации надзорных функций- это будущее на этом делается огромная ставка, и не нужно быть достаточно прозорливыми, чтобы понимать, что будущее все равно за цифровыми форматами. И здесь органы ГПН ведут очень активную работу с другими субъектами, в том числе и предпринимательской деятельности и уже нацелены на, то, что не далеко за горами, то время, когда будут функционировать мониторинговые центры. Когда созданы цифровые двойники всех объектов защиты, органы ГПН смогут осуществлять дистанционный надзор, а контроль будет проводить эти мониторинговые центры.

## **2.2 Правовое регулирование, вызванное стихийным бедствием на примере России и Великобритании**

Среди основных угроз национальной безопасности важнейшими являются преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности; коррупция, а также стихийные бедствия, аварии и катастрофы, связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров [8].

История регулирования пожарной безопасности прерывается катастрофами, которые привели к значительным изменениям, но такой подход, иногда называемый «регулированием стихийным бедствием», подвергался критике за создание регулирования «двери конюшни», устраняющего проблемы «после того, как лошадь сбежала» [37].

25 марта 2018 на 4 этаже торгово-развлекательного центра «Зимняя Вишня» в г. Кемерово возник пожар в результате замыкания электропроводки. Здание торгово-развлекательного комплекса было перепланировано из здания «Кемеровского кондитерского комбината», 1968 года постройки. Огонь быстро распространился по зданию, отделанному легковоспламеняющимися материалами. В результате допущенных указанными лицами нарушений правил пожарной безопасности, тушение возгорания стало невозможным. Система пожаротушения не была подключена к сигнализации, что не позволило ей функционировать, а системы автоматического водяного и порошкового пожаротушения находились в неисправном состоянии. Кроме того, лица в чьи обязанности входило открыть эвакуационные выходы, организовать вывод из опасного места людей, а также осуществлять их спасение, имея реальные возможности для этого, не предприняли необходимые действия. В результате пожара погибли 60 человек, в том числе 37 детей. Причинен вред здоровью различной степени тяжести 147 лицам. Уничтожено и повреждено имущество 140 физических и 100 юридических лиц

на сумму более 293 млн рублей. Потерпевшими заявлены гражданские иски на общую сумму 2,9 млрд рублей.

Аналогичный пожар произошёл в здании Grenfell Tower в Лондоне случился он 14 июня 2017 года в 24-этажном здании Grenfell Tower в лондонском районе Северный. Данный пожар стал трагическим напоминанием о потенциальных последствиях нарушений правил пожарной безопасности. Хотя детали того, как начался и распространился пожар и как погибли 72 человека, все еще находятся в стадии общественного расследования, ясно, что система регулирования не смогла обеспечить адекватную пожарную безопасность в этом случае.

Исторически сложилось так, что регулирование пожарной безопасности в Великобритании было разделено на две отдельные фазы: просторечное регулирование охватывает проектирование зданий, а послестроительное-оккупацию и использование здания. Утверждение проекта здания (в том числе пожарной безопасности) традиционно осуществляется местными органами управления зданиями (или частными инспекторами в Англии и Уэльсе с 1985 года) в консультации с пожарно-спасательными службами. После завершения строительства с 2005 года регулирование в значительной степени было вопросом саморегулирования со стороны пользователей зданий, причем Пожарные и спасательные службы обеспечивали определенный надзор за зданиями, которые, как считается, сопряжены с большим риском.

Сразу же после пожара министр правительства, отвечающий за пожарную безопасность, Ник Херд поставил своей приоритетной задачей «обеспечить безопасность людей в подобных зданиях и чувствовать себя в безопасности в своих домах» [39]. Поэтому очень важно выявить ключевые факторы, приведшие к катастрофе, и внести соответствующие изменения. Однако недостаточно понять, как начался пожар и как он смог так быстро распространиться или почему политика и практика эвакуации оказались неадекватными; необходимо также понять, почему здание было в таком

состоянии, что позволило развернуться такой цепи событий. В частности, важно, чтобы анализ недостатков регулирования, выявленных после Гренфелла, обеспечили основу для совершенствования регулирования, которое имеет широкую применимость и полезность. Первый нормативный ответ правительства на Гренфелл был сосредоточен на запрете горючей облицовки для некоторых зданий высотой более 18 м [38], что можно рассматривать как типичный подход «стабильной двери». В нашей стране после масштабного события такого масштаба началась настоящая «правовая реформа». Однако в настоящее время рассматриваются более широкие изменения в соответствии с широкими рекомендациями Независимого обзора строительных норм и правил пожарной безопасности.

С тех пор как 72 человека погибли в результате пожара в Гренфелл-Тауэр в июне 2017 года, пожарная безопасность занимает первое место в повестке дня строительной отрасли Великобритании. Столичная полиция и Общественное расследование продолжают расследовать обстоятельства пожара, а Министерство жилищного строительства и местного самоуправления (MHCLG) предприняло шаги по выявлению и устранению скрытых рисков в существующих зданиях. MHCLG также поручила провести Независимый обзор Строительных норм и пожарной безопасности под руководством дамы Джудит Хакитт, чтобы определить, какие нормативные изменения могут потребоваться в строительной отрасли [35].

В России трагедия в «Зимней Вишни» заставила Правительство пересмотреть законодательство в области пожарной безопасности заново.

Приведем пример: Президент РФ после произошедшего дал команду «проследить всю цепочку ответственных лиц». Но если бы вся цепочка ответственных лиц была заранее оцифрована, то ее не нужно было бы отслеживать *post factum*. И не нужно задействовать невообразимое количество следственных сил, отнимая их у других уголовных дел.

Подобные трагедий кроются в отсутствии должного контроля со стороны компетентных органов и должностных лиц, в том числе в

использовании ими своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, т.е. коррупции.

Для обеспечения нормативного надзора за определенными типами зданий предлагаем создать Совместный компетентный орган совместно с ОГПН, обладающий ресурсами и компетенцией для привлечения отрасли к ответственности. Мы сомневаемся в эффективности бюрократического решения, которое требует постоянных финансовых ресурсов от правительства, поскольку это может быть уязвимо для сокращения расходов в будущем, когда воспоминания о «Зимней вишне» поблекнут. Несмотря на то, что орган по утверждению проекта будет продолжать играть свою роль, не представляется реалистичным ожидать, что местные будут обладать опытом для вынесения решений по широкому спектру подходов, которые могут быть использованы для демонстрации эффективности проектов пожарной безопасности.

Вместо этого мы предлагаем более системное решение, в соответствии с которым необходимо, чтобы ОГПН подписывали все проекты пожарной безопасности. Для зданий, которые следуют указаниям, ОГПН должны только проверить, что руководство было применено правильно и использовано надлежащим образом, в то время как для более сложных зданий они могут выступать в качестве интегратора проектирования, привлекая других специалистов по пожарной безопасности по мере необходимости. Сотрудник ОГПН должно стать защищенной профессией в соответствии с государственным законодательством. В то же время МФЭ должен принять меры для обеспечения того, чтобы сотрудники ОГПН обладали адекватным уровнем компетентности, и чтобы действующие сотрудники проверялись на предмет их компетентности. Пересмотр законодательства должен также четко указать, что сотрудник ОГПН, подписывающий проект, несет ответственность за последствия этого проекта. Общей темой, лежащей в основе каждого аспекта обзора, является требование о том, чтобы люди во всем секторе были достаточно компетентны. Успех в каждой из областей, затронутых, гарантирован при наличии компетентности и подрывается при отсутствии

компетентности. В то время как надзор, осуществляемый ОГПН, может способствовать повышению компетентности в отрасли, ее способность делать это, в свою очередь, зависит от компетентности отдельных лиц в ОГПН. Аналогичным образом, хотя руководство может быть пересмотрено и уточнено, правильное применение может быть обеспечено только в том случае, если пользователи обладают достаточной компетентностью. Из этого следует, что наиболее фундаментальным требованием является то, что новая нормативная база должна обеспечить механизм, в котором ответственность за безопасность и компетентность связаны в одной роли при проектировании здания.

Следовательно, считаю необходимостью проведение совместной политики, в том числе актуализацию административной деятельности, в части снижения количества пожаров, поддержания эффективной деятельности в этой области, все это в целом позволит поддерживать экономическую стабильность всего мира.

Проведя анализ № 248-ФЗ [30] особое внимание обращают на себя вопросы повышения эффективности работ по предотвращению пожаров на основе улучшения деятельности государственного пожарного надзора. Деятельность такой сложной системы зависит как от качества управленческой деятельности, так и от ресурсов, необходимых для ее реализации. Между тем, указные органы исполнительной власти имеют ограниченные ресурсы и время для предотвращения пожаров.

Актуальность применения цифровых технологий в надзорно-профилактической деятельности сегодня высока. Быстрое принятие решений, в результате цифровизации и анализу цифровых данных, сможет повысить обоснованность стратегию повышения эффективности принятых профилактических мер. В современных условиях увеличения числа опасных производственных объектов, система организации деятельности органов ГПН.

Анализ правового регулирования между двух стран, на примере двух крупнейших пожаров можно выделить следующее одна из главных проблем

заключается в том, что существующие функциональные требования не являются результативными, которые согласуются с предложенной культурой, насколько это разумно осуществимо. Это связано с тем, что в рамках функциональных требований явно выражено предположение о том, что существует эталон адекватной безопасности, за пределами которого дальнейшие меры пожарной безопасности не требуются. Это противоречит подходу насколько это разумно осуществимо это требует, чтобы (независимо от абсолютного уровня безопасности) всегда применялись дополнительные меры пожарной безопасности, если они разумно осуществимы. Это противоречие представляет собой фундаментальную угрозу для реализации общей цели— в основе нормативной базы, основанной на результатах, должны лежать законодательные требования, которые действительно основаны на результатах.

Также мы предполагаем, что регулирование, основанное на результатах, полностью зависит от решения проблемы компетентности. Если правила пожарной безопасности должны продолжать придерживаться подхода функциональных требований, то необходимо иметь компетентного человека, ответственного за выполнение этих требований. Однако, как было описано выше, правительство делегировало вопрос повышения компетентности тем же организациям. В то время как общепромышленное повышение компетентности желательно, такой широкий подход рискует привести к ослаблению ответственности. Вместо того, чтобы все чувствовали ответственность, может оказаться, что никто не берет на себя ответственность, и культура внутри отрасли может в конечном итоге привести к возобновлению «гонки на дно». Необходимость проведения совместной политики, в том числе актуализация административной деятельности, в части снижения количества пожаров, поддержания эффективной деятельности в этой области позволит поддерживать экономическую стабильность всего мира. К этому нежно стремиться и налаживать межгосударственные отношения.

### **Глава 3 Проблемы и предложения по усовершенствованию деятельности органов государственного пожарного надзора**

В рамках проводимой административной реформы в России уделяется огромное внимание контрольно (надзорной) деятельности органов ГПН. В первую очередь это связано с тем, что пожарная безопасность, оказывает колоссальное влияние на экономическую стабильную обстановку страны.

Законодательство в области пожарной безопасности обязано подвергаться периодической систематизации, чтобы быть эффективным.

Одновременно существует необходимость снять огромную материальную и физическую нагрузку с бизнеса. Также стоит обратить внимание к рациональному подходу в организации надзорной (контрольной) деятельности.

На основании вышесказанного рассмотрим самые актуальные на сегодняшний день проблемы в проведении надзорно (контрольной) деятельности в Российской Федерации:

- 1) «Гармонизации быть».

Согласно изменениям, в действующем законодательстве (статьи 54, 55 «Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ»[1] и статьи 6, 21 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [32], Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18.12.2006 N 232-ФЗ [31] были внесены ряд изменений, которые вступили в силу с 01 июля 2007, в результате которых органы ГПН надзора были полностью исключены со всех этапов рассмотрения и согласования проектной документации, строительства и ввода объектов в эксплуатацию.

К таким объектам относятся в том числе многофункциональные здания, предусматривающие массовое пребывание людей. При этом возможность последующего контроля за соблюдением таких условий при

проектировании и строительстве (именно органами Федерального государственного пожарного надзора), объектов на которые были разработаны и согласованы названные технические условия, действующим законодательством не определена.

В соответствии с Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации" [31] определен порядок осуществления надзорных функций за требованиями пожарной безопасности при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов, в соответствии с которым из полномочий государственных инспекторов по пожарному надзору исключены права по осуществлению надзорных функций на стадии проектирования, строительства и приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов.

Данный федеральный закон исключил органы федерального государственного пожарного надзора со всех этапов рассмотрения и согласования проектной документации, строительства и ввода объектов в эксплуатацию.

Вышеперечисленные действия органов исполнительной власти привели к следующему: один из самых ярких примеров - трагедия, произошедшая в городе Кемерово 25 марта 2018 года в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» требует задуматься и переосмыслить, а также принять решения, направленные на оптимизацию и совершенствование деятельности федерального государственного пожарного надзора, устранение «правовых пробелов» в области обеспечения пожарной безопасности, развитие правовых основ контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на этапах проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства. Результаты проведенных органами федерального государственного пожарного надзора проверок после трагических последствий подобной трагедии в «Зимней вишне», трагедий в домах престарелых, в развлекательных заведениях подобной «Хромой лошади», то

есть объектов с массовым пребыванием людей показывают, что имеющаяся система обеспечения пожарной безопасности социально-значимых объектов защиты и в целом объектов multifunctional назначения с массовым пребыванием людей, в настоящий момент не отвечает всем требованиям по обеспечению безопасности людей на указанных объектах.

Приведем пример трагедии, благодаря которой на мой взгляд можно сделать вывод об ошибочно принятых ранее (в 2006 году) решений, связанных с одной стороны с оптимизацией деятельности органов пожарного надзора, с другой стороны выполнение лоббированных интересов и в-третьих создание новой структуры Федерального государственного строительного надзора Российской Федерации - трагедия в городе Кемерово.

Так вот, здание торгово-развлекательного центра было запроектировано и построено в 1936 году, как Кемеровская кондитерская фабрика, которая позже была преобразована в Кемеровский кондитерский комбинат. Как установлено следствием после трагических последствий в 2018 году, было установлено, что в 2006 году цеха кондитерской фабрики были остановлены в связи с финансовыми трудностями. После чего, нашлись крупные инвесторы и в 2013 году в здании провели серьезную капитальную реконструкцию – были произведены замены противопожарных перекрытий на новые, и при этом была увеличена этажность здания, с двух до четырех. При всем при этом, следственным комитетом России было установлено, что вся эта реконструкция проводилась без соблюдения обязательных требований пожарной безопасности. В настоящий момент установлено, что инвесторами при строительстве были допущены грубые нарушения требований пожарной безопасности, такие как например, применение строительных материалов не отвечающих требованиям по пожарной безопасности по дымообразующей способности строительных конструкций как в целом в здании так и на путях эвакуации, по устойчивостью здания на случай пожара, по необходимому количеству эвакуационных и аварийных выходах, в целом по применяемым строительным материалам, принятых решений по оборудованию зданий

дешевыми системами противопожарной защиты, а не по оборудованию данного типа многофункциональных зданий современными системами противопожарной защиты, такими как автоматические установки пожаротушения, системами дым удаления, системами оповещения и управления эвакуации людей в случае пожара, которые должны были в автоматическом режиме после срабатывания, например дымового пожарного извещателя остановить просмотр фильмов в залах для просмотра фильма и запустить процесс вынужденной эвакуации людей на случай возникновения пожара.

Все это и привело к сожалению, к масштабным трагическим последствиям и гибели ни в чем не повинных людей в количестве 60 человек, в том числе 37 детей, которые посещая этот торгово-развлекательный были уверены, что находятся в безопасности, ведь на дворе век высоких технологий, однако все оказалось ровно наоборот.

Ни для кого уже не секрет, и это подтвердили масштабные проверки органами прокуратуры совместно с сотрудниками МЧС России по всей стране в 2018 году, уже после трагедии в зимней вине, на торгово-развлекательных центрах страны, и многих других объектах, что при строительстве торговых центров и не только их, собственники объектов отдают предпочтение более дешевым и некачественным материалам которые не только легко воспламеняются и распространяют горение, но и выделяют токсичный дым. И как показывает статистика и сегодня, большинство жертв при пожарах происходит по причине отравления токсичными продуктами горения, а не от ожогов и сопутствующих травм.

Ввод в эксплуатацию объектов строительства – это завершающий и, пожалуй, самый ответственный этап работы. Именно в это время подводятся итоги и решается судьба нового здания. Но и на этапах строительства начиная от проектирования здания необходимо учитывать все аспекты требований пожарной безопасности, требования нормативных документов. В данном случае этого сделано не было, результат – трагедия.

Все эти факты послужили громким и скандальным задержаниям чиновников на Кузбассе. Однако, на мой взгляд, задержание пожарных и обвинения их в случившемся и их беспомощностью в борьбе с огнем который приобрел к моменту прибытия первого пожарного подразделения колоссальную силу и площадь пожара, невозможность спасение такого количества людей которые оставались заблокированными в кинозалах, а также признания их виновными и назначения им реальных приговоров с отбыванием заключения под стражей в колониях строгого режима, скажем не совсем законно, справедливо и обоснованно, что в свою очередь заставляет задуматься подрастающее поколение сотрудников пожарной охраны и действующих сотрудников МЧС России, о престижности профессии как пожарного, так и пожарного так и сотрудника ГПН и о страхах незаконного и необоснованного обвинения, допущенных ошибок, собственниками объектов защиты, подобным трагедии на Кузбассе, но речь в работе не об этом.

Из перечисленного выше, можно сделать вывод, что в целях обеспечения единства и полноты правового регулирования деятельности органов федерального государственного пожарного надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах защиты и всех этапах его проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции и ввода объекта капитального строительства в эксплуатацию, необходимо внесение изменений в Федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Социально-экономические последствия предлагаемых изменений направлены на обеспечение согласованных и эффективных действий органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, необходимых для повышения уровня обеспечения пожарной безопасности на объектах с

массовым пребыванием людей, повышение эффективности деятельности федерального государственного пожарного надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на этапах проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, что позволит существенно снизить риски и угрозы возникновения пожаров на объектах защиты.

Вместе с тем, Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [32] органу ГПН надзора, были предоставлены полномочия по согласованию специальных технических условий на проектирование объектов, для которых нормативными правовыми актами требования пожарной безопасности не установлены. В результате чего сложилось «двойное регулирование» в области пожарной безопасности при проектировании и строительстве со стороны Минстроя и МЧС России. Это связано с тем, что в «Федеральный закон от 22.07.2008 N 123-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [33] и принятые в соответствии с ним своды правил (СП) и национальные стандарты (НС) добровольного применения (разработчик МЧС России). С другой «Федеральный закон "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" от 30.12.2009 N 384-ФЗ» [2] со своими подзаконными актами (СП и НС), но уже как добровольного, так и обязательного характера (разработчик-Минстрой России).

При этом в двух регламентах существенно различаются условия, при которых пожарная безопасность зданий и сооружений считается обеспеченной. До сих пор существуют двойные стандарты неопределенность в противопожарном нормировании, что очень затрудняет с экономической точки зрения данную процедуру для собственников объектов, а также сильно превышает стоимость проектирование, строительство и эксплуатацию объекта.

Вывод: На взгляд диссертанта, надзорные органы МЧС обязаны принимать участие в экспертизе проектной документации на соответствие

требованиям пожарной безопасности, а также в выдаче разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию зданий с массовым пребыванием людей.

2) «Молниеносное спасение».

Основная цель противопожарных тренировок – обучение сотрудников молниеносным действиям при пожаре, которые заключаются в своевременной ликвидации очага возгорания и эвакуации работников, сотрудников и посетителей из здания подвергшегося угрозе пожара. Ответственные за обеспечение пожарной безопасности на объектах защиты, а также персонал этих объектов обязан проходить специальные противопожарные тренировки под контролем и с участием сотрудников МЧС России, чтобы в случае возникновения реального возгорания на объекте с массовым пребыванием людей, все были готовы к своевременной, быстрой и безопасной эвакуации людей и материальных ценностей в случае пожара.

Практическая отработка планов эвакуации - важная составная часть подготовки персонала объекта. Она является основной формой контроля подготовленности персонала к тушению пожаров и действиям при чрезвычайных ситуациях. Во время тренировок у персонала вырабатываются навыки быстро находить правильные решения в условиях пожара, коллективно проводить эвакуацию, работу по его тушению, правильно применять средства пожаротушения.

В связи с низко развитой культурой обучения действиям при пожаре, отсутствием элементарных навыков и умений не просто убежать в состоянии паники, а грамотно эвакуироваться самому и помочь эвакуироваться нуждающимся в помощи.

Вывод.

Противопожарные тренировки на объектах с массовым пребыванием людей, и проверки собственниками объектов защиты систем противопожарной защиты, должны быть организованы на регулярной основе, и с привлечением сотрудников пожарной охраны в том числе и сотрудников

пожарного надзора. По моему мнению, такие тренировки они должны проводиться не реже одного раза в квартал.

3) «Контроль Лицензии в руках органов ГПН».

Проектирование противопожарных систем должно лицензироваться МЧС с правом отзыва лицензий при выявлении грубых нарушений лицензионных требований и условий.

В связи с тем, что лицензия на проектирование систем противопожарной защиты является гарантией высокого качества оказываемых услуг, выдается организациям, которые сумели подтвердить свою надежность и профессионализм своих сотрудников. Однако на деле не всегда происходит именно так и страх отзыва лицензий при выявлении грубых нарушений лицензионных требований и условий должен всегда стимулировать к выполнению услуг в данной области на самом высоком уровне. Исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований в отношении каждого лицензируемого вида деятельности устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

Вывод

В контрольное (надзорную) деятельность, считаю необходимостью ввести проверки сотрудниками МЧС России на соответствие лицензионных требований в процессе деятельности любой организации, посредством проведения внеплановой проверки. Также для данной процедуры должен быть определен порядок.

4) «Обучение неразрывно с практикой».

Обучение пожарно-техническому минимуму в соответствии с Приказом МЧС РФ от 12.12.2007 № 645 «Об утверждении норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций» [25] в обязательном порядке должно проходить в очной форме в специализированных, оборудованных кабинетах с обязательной практической отработкой и проведением зачета.

Обучение пожарно-техническому минимуму предназначается для подготовки определенных категорий персонала и сотрудников, занимающих руководящие должности, и опирается на предусмотренные в законодательных актах и регламентах требования, касающиеся мер пожарной безопасности. В процессе формируется массив практических навыков и знаний, овладев которыми обучающиеся сумеют корректно организовать и провести необходимые мероприятия по предотвращению, ликвидации и недопущению пожаров.

#### Вывод

Для качественного обучения пожарно - техническому минимуму необходимо отойти от устаревшей формы обучения только «за партой» или «дистанционно». Это должно быть живое общение и активный процесс обучения и приобретения практических навыков в очной форме в специализированных кабинетах с обязательной практической отработкой, принятием зачетов и доступностью получения необходимой информации. Навыки, полученные при прохождении ПТМ должны в дальнейшем использоваться в работе с целью ежедневного обеспечения безопасности себя и окружающих. Полученная в ходе обучения информация по большей части носит технический (инженерный) характер. Обучающий должен при этом разьяснить всё «простым» языком, объяснить принципы действия систем противопожарной защиты, первичных средств пожаротушения и принципы действий по эвакуации людей в случае пожара так, чтобы обучаемый мог в дальнейшем использовать полученные сведения как в обычной жизни, так и для проведения, например, противопожарного инструктажа на производстве.

#### 5) Оптимизация деятельности в органах исполнительной власти.

Пожар в здании Главного управления внутренних дел в Самаре, произошедший 10 февраля 1999 года унес жизни 57 человек-сотрудников правоохранительных органов, огнем полностью было уничтожено здание главного управления внутренних дел (1936 года постройки) еще раз говорит нам о том, что системы противопожарной защиты зданий, в том числе

уникальных, исторически ценных (памятники культурного наследия) должны (обязаны) оснащаться современными системами средств обнаружения пожара и оповещения людей о нем.

Частью 5 статьи 20 устанавливаются Положения, которые позволяют надзорным органам в том числе при межведомственном взаимодействии: «заключать соглашения между собой, а также с иными органами государственной власти» «в том числе по вопросам совместного проведения профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий» [16].

Вывод:

Таким образом диссертант считает, что органам исполнительной власти: ФСБ России, МВД России, Прокуратура России, Росгвардия, ФСИН, суды, в ближайшее время необходимо в рамках реализации этих Положений заключить совместные соглашения с органами ГПН МЧС России, несмотря на тот факт, что в структуре перечисленных органов исполнительной власти зачастую имеются свои собственные сотрудники, которые осуществляют ГПН на подведомственных им объектах защиты. Реализация данных соглашений на взгляд диссертанта, позволят выработать новый подход в области обеспечения пожарной безопасности на объектах, вверенных перечисленным выше органам исполнительной власти, а также разработать концепцию обеспечения пожарной безопасности в зданиях с массовым пребыванием людей – правоохранительных органов.

Крупные пожары, произошедшие на предприятиях машиностроительной отрасли, как яркий пример тому произошедший пожар на заводе «КамАЗ», где огнем был полностью уничтожен завод по производству автомобильных двигателей, так же заставляет задуматься о системе обеспечения пожарной безопасности на данного рода предприятиях, с целью избежание огромных экономических затрат, и уж тем более человеческих жертв. Все это говорит о том, что необходимо жестко

контролировать систему обеспечения пожарной безопасности на подобного рода предприятиях производственного назначения.

В этой связи, положениями части 7 статьи 73 [16] говорит нам о том, что срок проведения выездной проверки не может превышать десяти рабочих дней и невозможность проведения контрольное (надзорных) мероприятий на подобных объектах (пример АвтоВАЗ) в течении десяти рабочих дней.

На взгляд диссертанта десять дней на проверку – это ничтожно малый срок для таких производственных предприятий как например: Волжский автомобильный завод, Тольятти Каучук, Тольятти Азот и других подобных производственных предприятий, по той простой причине, что бы организовать проведение выездных проверок на данных предприятий и внимательно изучить производства, технологический процесс и другие вопросы связанные с обеспечением взрывопожароопасных предприятий попросту не достаточно десяти рабочих дней, даже если будут задействованы в проведении проверок все сотрудники надзорной деятельности в области ГПН города Тольятти, а их на сегодняшний день по штату всего 34 человека.

Вывод: в этой связи предлагается органам МЧС России выйти с предложениями в правительство Российской Федерации об увеличении названных сроков проверок и в целом к дифференцированному подходу к организации и проведения проверок крупных производственных предприятий Российской Федерации.

Подытоживая раздел, еще раз отметим наиболее значимые выводы, к которым пришли в ходе исследования.

Автоматизации надзорных функций - это будущее на этом делается огромная ставка, и не нужно быть достаточно прозорливыми, чтобы понимать, что будущее все равно за цифровыми форматами. И здесь органы ГПН ведут очень активную работу с другими субъектами, в том числе и предпринимательской деятельности и уже нацелены на, то, что не далеко за горами, то время, когда будут функционировать мониторинговые центры.

Для обеспечения нормативного надзора за определенными типами зданий предлагаем создать Совместный компетентный орган совместно с ОГПН, обладающий ресурсами и компетенцией для привлечения отрасли к ответственности. Мы сомневаемся в эффективности бюрократического решения, которое требует постоянных финансовых ресурсов от правительства, поскольку это может быть уязвимо для сокращения расходов в будущем, когда воспоминания о «Зимней вишне» поблекнут. Несмотря на то, что орган по утверждению проекта будет продолжать играть свою роль, не представляется реалистичным ожидать, что местные будут обладать опытом для вынесения решений по широкому спектру подходов, которые могут быть использованы для демонстрации эффективности проектов пожарной безопасности.

Вместо этого мы предлагаем более системное решение, в соответствии с которым необходимо, чтобы ОГПН подписывали все проекты пожарной безопасности. Для зданий, которые следуют указаниям, ОГПН должны только проверить, что руководство было применено правильно и использовано надлежащим образом, в то время как для более сложных зданий они могут выступать в качестве интегратора проектирования, привлекая других специалистов по пожарной безопасности по мере необходимости. Сотрудник ОГПН должно стать защищенной профессией в соответствии с государственным законодательством. В то же время МФЭ должен принять меры для обеспечения того, чтобы сотрудники ОГПН обладали адекватным уровнем компетентности, и чтобы действующие сотрудники проверялись на предмет их компетентности. Пересмотр законодательства должен также четко указать, что сотрудник ОГПН, подписывающий проект, несет ответственность за последствия этого проекта. Общей темой, лежащей в основе каждого аспекта обзора, является требование о том, чтобы люди во всем секторе были достаточно компетентны. Успех в каждой из областей, затронутых, гарантирован при наличии компетентности и подрывается при отсутствии компетентности. В то время как надзор, осуществляемый ОГПН, может способствовать повышению компетентности в отрасли, ее способность делать

это, в свою очередь, зависит от<sup>25</sup> компетентности отдельных лиц в ОГПН. Аналогичным образом, хотя руководство может быть пересмотрено и уточнено, правильное применение может быть обеспечено только в том случае, если<sup>25</sup> пользователи обладают достаточной компетентностью. Из этого следует, что наиболее фундаментальным требованием является то, что новая нормативная база должна обеспечить механизм, в котором ответственность за безопасность и компетентность связаны в одной роли при проектировании здания.

Следовательно, считаю необходимостью проведение совместной политики, в том числе актуализацию административной деятельности, в части снижения количества пожаров, поддержания эффективной деятельности в этой области, все это в целом позволит поддерживать экономическую стабильность всего мира.

Проведя анализ № 248-ФЗ [30] особое внимание обращают на себя вопросы повышения эффективности работ по предотвращению пожаров на основе улучшения деятельности государственного пожарного надзора.

Деятельность такой сложной системы зависит как от качества управленческой деятельности, так и от ресурсов, необходимых для ее реализации. Между тем, указные органы исполнительной власти имеют ограниченные ресурсы и время для предотвращения пожаров.

Актуальность применения цифровых технологий в надзорно-профилактической деятельности сегодня высока. Быстрое принятие решений, в результате цифровизации и анализу цифровых данных, сможет повысить обоснованность стратегию повышения эффективности принятых профилактических мер. В современных условиях увеличения числа опасных производственных объектов, система организации деятельности органов ГПН.

Анализ правового регулирования между двух стран, на примере двух крупнейших пожаров можно выделить следующее одна из главных проблем заключается в том, что<sup>25</sup> существующие функциональные требования не являются результативными, которые согласуются с предложенной культурой,

насколько это разумно осуществимо. Это связано с тем, что<sup>25</sup> в рамках функциональных требований явно выражено предположение о том, что существует эталон адекватной безопасности, за пределами которого дальнейшие меры пожарной безопасности не требуются. Это противоречит подходу насколько это разумно осуществимо это требует, чтобы (независимо от абсолютного уровня безопасности) всегда применялись дополнительные меры пожарной безопасности, если они разумно осуществимы. Это противоречие представляет собой фундаментальную угрозу для реализации общей цели – в основе нормативной базы, основанной на результатах, должны лежать законодательные требования, которые действительно основаны на результатах.

Также мы предполагаем, что регулирование, основанное на результатах, полностью зависит от решения проблемы компетентности. Если правила пожарной безопасности должны продолжать придерживаться подхода функциональных требований, то необходимо иметь компетентного человека, ответственного за выполнение этих требований. Однако, как было описано выше, правительство делегировало вопрос повышения компетентности тем же организациям. В то время как общеотраслевое повышение компетентности желательно, такой широкий подход рискует привести к ослаблению ответственности. Вместо того, чтобы все чувствовали ответственность, может оказаться, что никто не берет на себя ответственность, и культура внутри отрасли может в конечном итоге привести к возобновлению «гонки на дно». Необходимость проведения совместной политики, в том числе актуализация административной деятельности, в части снижения количества пожаров, поддержания эффективной деятельности в этой области позволит поддерживать экономическую стабильность всего мира. К этому нужно стремиться и налаживать межгосударственные отношения.

## Заключение

В завершении исследования можно обозначить все выводы, к которым мы пришли в данной работе.

В диссертационном исследовании были выполнены следующие задачи:

- изучено становление органов ГПН в исторической ретроспективе;
- раскрыто понятие административно-правового статуса органов ГПН;
- проведен анализ правоприменительной практики зарубежных стран;
- рассмотрено правовое регулирование двух стран России и Великобритании;
- выявлены основные проблемы деятельности надзорной (контрольной) деятельности ГПН и рассмотреть пути решения по их устранению.

По мнению диссертанта, органы Государственного пожарного надзора в ближайшем будущем будут иметь еще большее регулирующее значение в современном мире.

Является важным выделить ряд более значимых и важных этапов развития ГПН в истории России:

Этап 1. Центральный орган пожарной охраны.

Пожарный совет РСФСР (1918-1920)

Начало общей государственной стратегии в борьбе с огнем. Пожарная профилактика. Подписание декрета «Об организации государственных мер борьбы с огнем», определившего основные задачи и функции пожарной безопасности и ставший основой для создания Государственного пожарного надзора. Декрет «Об организации страхового дела в Российской Республике» объявивший государственную монополию страхования.

Этап 2. НКВД союзных республик (1920-1921)

-СНК РСФСР принимает Постановление «О сосредоточении пожарного дела в НКВД», которым пожарное дело отделяется от страхового, в составе Управления коммунального хозяйства НКВД РСФСР создается Центральный пожарный отдел (ЦПО) во главе с заведующим А.Г.Кривошеевым, с

переходом пожарной охраны в ведение НКВД, как в центре, так и на местах, вводится единовластие.

В апреле 1921 в соответствии с Постановлением СТО «О мерах борьбы с пожарами», при НКВД формируется комиссия из представителей Наркомтруда, ВЧК и НКВД, а при пожарных отделах губернских и уездных исполкомов. В июне 1921 года издано Постановление СНК РСФСР «Об учете пожарного имущества в Республике», где опубликован перечень средств пожаротушения и спасения людей на пожарах.

### Этап 3. Противопожарная служба СССР (1922-1959).

В декабре 1922 года Президиум Московского Совета рабочих и солдатских депутатов принял постановление об организации Управления пожарной охраны Москвы и Московской губернии. В декабре 1923 СТО принято Постановление «О статистическом учете пожаров», возложившее эту деятельность на Главное управление государственного страхования. В 1926 проведено Всесоюзное совещание пожарных. В апреле 1927 СНК по предложению ЦПО издает постановление, согласно которому вся ответственность за пожарную безопасность ложится на руководителей объектов народного хозяйства.

В июне 1927 Постановлением ВЦИК и СНК утверждено Положение «Об органах государственного пожарного надзора в РСФСР», в документе указывается, что руководство пожарной охраной на территории РСФСР принадлежит НКВД РСФСР и автономных республик, НКВД осуществляет свои функции через Центральный пожарный отдел Главного управления коммунального хозяйства НКВД, положением устанавливается порядок образования и определяются функции местных пожарных органов. Постановлением ЦИК СССР и СНК СССР от 7 апреля 1936 утверждено «Положение о Государственном пожарном надзоре СССР». Проведение надзорно-профилактической работы на объектах народного хозяйства страны, в городах и населённых пунктах. Нормативно-профилактическая работа,

особенно на крупных новостройках. Разработка и контроль новых противопожарных правил.

Этап 4. Промежуток застоя (1960-1990).

Для данного периода было характерно увеличенное количество пожаров ввиду того, что профилактикой никто не занимался. Органы власти халатно относились к вопросам пожарной безопасности. В это время начали активно работать так называемые пожарные дружины. В практику вошла научно-техническая деятельность. Начало внедрения противопожарной автоматики.

Этап 5. (90-е годы). Был принят Федеральный закон о пожарной безопасности №69 [48], который определил государственную политику в области пожарной безопасности. На этом этапе Государственная противопожарная служба переходит в подчинение МЧС России.

Этап 6. Наше время (2000-настоящее время)

Создание независимой оценки пожарного риска, отнесение объектов защиты к категории риска, разработка специальных технических условий. Усовершенствование нормативной базы путем «Регуляторная гильотины».

Все вышеперечисленное дает весомое основание в возрастающей роли Органов государственного пожарного надзора в нашей стране, и проводимая Административная реформа служит усиливающим фактором этой роли.

Органы ГПН осуществляют ежедневное (оперативное) руководство, это очень важно, так как их деятельность напрямую связана с сохранением жизни и здоровья граждан и материальных ценностей.

Руководство деятельностью органов ГПН принадлежит Министру МЧС, назначенного на должность Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Министр МЧС России генерал армии Зиничев Евгений Николаевич.

Органы исполнительной власти являются самостоятельным структурным подразделением, состоящего из конкретного штата сотрудников, которые выполняют ряд функции целенаправленного характера.

Деятельность органов ГПН носит управленческий, организационный, исполнительный, контрольный и административный характер. В результате работы решаются и реализуются государственные задачи и функции.

Функций, которые перед ними стоят способствуют решению поставленных перед ними задач и достижению поставленных целей. Если рассматривать функции органов ГПН, то главным приоритетным наполнением в данном блоке будут: надзор (контроль), планирование административной деятельности, кадровое обеспечение, финансовое и материально-техническое обеспечение. Проведённый анализ роли и места органов государственного пожарного надзора в системе органов власти предоставил возможность сделать вывод.

Место органов государственного пожарного надзора в системе органов исполнительной власти, определившим цели исполнения государственно-властных полномочий в сфере пожарной безопасности, а также другие цели, которые являются дополнительными и не могут противоречить основной цели создания указанного органа обеспечению пожарной безопасности.

АПС органов ГПН был исследован через правовую структуру. В результате исследования было определено, то что статус имеет общие черты правового положения.

- Характер действий органов ГПН юридически закреплён.
- Органы ГПН наделены властными полномочиями в соответствии с законодательством РФ.
- «Деятельность органов государственного пожарного надзора осуществляется на основе подчинения нижестоящих органов государственного пожарного надзора вышестоящим» [26].

Также статус в своем административном составе имеет 5 компетенции, которые в свою очередь определяют статус как вид административной власти.

- задачи органа гпн;
- функции;
- права и обязанности;

- ответственность;
- методы и форма деятельности.

Проведя анализ № 248-ФЗ особое внимание обращают на себя вопросы повышения эффективности работ по предотвращению пожаров на основе улучшения деятельности государственного пожарного надзора. Деятельность такой сложной системы зависит как от качества управленческой деятельности, так и от ресурсов, необходимых для ее реализации. Между тем, указные органы исполнительной власти имеют ограниченные ресурсы и время для предотвращения пожаров.

Актуальность применения цифровых технологий в надзорно-профилактической деятельности сегодня высока. Быстрое принятие решений, в результате цифровизации и анализу цифровых данных, сможет повысить обоснованность стратегии повышения эффективности принятых профилактических мер. В современных условиях увеличения числа опасных производственных объектов, система организации деятельности органов ГПН.

В заключении нужно сказать, что автоматизации надзорных функций - это будущее, на это делается огромная ставка, и не нужно быть достаточно прозорливыми, чтобы понимать, что будущее все равно за цифровыми форматами. И здесь органы ГПН ведут очень активную работу с другими субъектами, в том числе и предпринимательской деятельности и уже нацелены на, то, что не далеко за горами, то время, когда будут функционировать мониторинговые центры. Когда созданы цифровые двойники всех объектов защиты, органы ГПН смогут осуществлять дистанционный надзор, а контроль будет проводить эти мониторинговые центры.

Анализ правового регулирования между двух стран, на примере двух крупнейших пожаров можно выделить следующее одна из главных проблем заключается в том, что существующие функциональные требования не являются результативными, которые согласуются с предложенной культурой, насколько это разумно осуществимо. Это связано с тем, что в рамках функциональных требований явно выражено предположение о том, что

существует эталон адекватной безопасности, за пределами которого дальнейшие меры пожарной безопасности не требуются. Это противоречит подходу насколько это разумно осуществимо это требует, чтобы (независимо от абсолютного уровня безопасности) всегда применялись дополнительные меры пожарной безопасности, если они разумно осуществимы.

Это противоречие представляет собой фундаментальную угрозу для реализации общей цели – в основе нормативной базы, основанной на результатах, должны лежать законодательные требования, которые действительно основаны на результатах. Поэтому мы предлагаем более системное решение, в соответствии с которым необходимо, чтобы ОГПН подписывали все проекты пожарной безопасности. Для зданий, которые следуют указаниям, ОГПН должны только проверить, что руководство было применено правильно и использовано надлежащим образом, в то время как для более сложных зданий они могут выступать в качестве интегратора проектирования, привлекая других специалистов по пожарной безопасности по мере необходимости. Сотрудник ОГПН должно стать защищенной профессией в соответствии с государственным законодательством. В то же время МФЭ должен принять меры для обеспечения того, чтобы сотрудники ОГПН обладали адекватным уровнем компетентности, и чтобы действующие сотрудники проверялись на предмет их компетентности. Пересмотр законодательства должен также четко указать, что сотрудник ОГПН, подписывающий проект, несет ответственность за последствия этого проекта.

Также мы предполагаем, что регулирование, основанное на результатах, полностью зависит от решения проблемы компетентности. Если правила пожарной безопасности должны продолжать придерживаться подхода функциональных требований, то необходимо иметь компетентного человека, ответственного за выполнение этих требований. Однако, как было описано выше, правительство делегировало вопрос повышения компетентности тем же организациям. В то время как общеотраслевое повышение компетентности желательно, такой широкий подход рискует привести к ослаблению

ответственности. Вместо того, чтобы все чувствовали ответственность, может оказаться, что никто не берет на себя ответственность, и культура внутри отрасли может в конечном итоге привести к возобновлению «гонки на дно».

Для нашей страны крайне необходимы серьезные изменения, направленные на усовершенствование контрольно-надзорной деятельности. Экономическое развитие нашей страны неразделимо с устойчивым правовым регулированием. Изменения, которые предлагает диссертант позволят привести правила законов в соответствие с Конституцией РФ. В частности, разграничит предмет контроля и надзора. Наладят рабочий баланс между другими органами исполнительной власти, тем самым улучшат сферу деятельности органов федерального государственного пожарного надзора.

Экономическое развитие нашей страны неразделимо с устойчивым правовым регулированием. Для усовершенствования деятельности органов ГПН необходимо переработать документы, связанные с осуществлением их в деятельности и внедрить их в практику.

В контрольное (надзорную) деятельность, считаю необходимостью ввести проверки сотрудниками МЧС России на соответствие лицензионных требований в процессе деятельности любой организации, посредством проведения внеплановой проверки. Также для данной процедуры должен быть определен порядок.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс]: "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 11.06.2021) URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=40379993508011678676996434&cacheid=EB19F1F1A7AE0B807EE78922D9F2B954&mode=splus&base=LAW&n=386956&rnd=172CB1D8B37186E59084F305F3FDCE28#2qawcosms34/> (дата обращения 28.06.2021).
2. «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» №384 [Электронный ресурс] Федеральный закон от 30.12.2009 N 384-ФЗ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=5578609007000403774665624&cacheid=AB3B04BDE4A7C07B1689D633482E3C23&mode=splus&base=LAW&n=148719&rnd=EF1A1A053CB6BB640D6D36BB0E3D6C8C#99lyo1tuybc/> (дата обращения 25.07.2020).
3. «Конституция Российской Федерации» [Электронный ресурс]: «Конституция Российской Федерации» принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 28.06.2021).
4. «Положение о федеральном государственном пожарном надзоре» [Электронный ресурс] «Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 12.10.2020) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_95720/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95720/) (дата обращения 28.06.2021).
5. Государственный пожарный надзор: учебное пособие / С. В. Макаркин [и др.]; науч. ред. И. В. Клочков; М-во образования и науки Российской Федерации, Уральский федеральный университет. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2015. 248 с.

6. «Декрет СНК РСФСР» [Электронный ресурс]: «Декрет СНК РСФСР от 17.04.1918 «Об организации государственных мер борьбы с огнем. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1387714712/> (дата обращения 19.05.2020).

7. «Декрет СНК РСФСР» [Электронный ресурс]: «Декрет СНК РСФСР от 28.11.1918 «Об организации страхового дела в Российской Республике». URL: [/http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=77226502207444045603226292&cacheid=F3698199300EAE11D0E30E01F9FEC741&mode=splus&base=ESU&n=18550&rnd=EF1A1A053CB6BB640D6D36BB0E3D6C8C#1nwdbzmjuwv/](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=77226502207444045603226292&cacheid=F3698199300EAE11D0E30E01F9FEC741&mode=splus&base=ESU&n=18550&rnd=EF1A1A053CB6BB640D6D36BB0E3D6C8C#1nwdbzmjuwv/) (дата обращения 19.05.2020).

8. Европейская конвенция по борьбе с терроризмом от 27 января 1979 г. // Действующее международное право / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчика. Т. 3. М., 1997.

9. Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] URL: [/https://www.mchs.gov.ru/](https://www.mchs.gov.ru/) (дата обращения 28.06.2021).

10. «Постановление ВСНХ РСФСР «Об изменении Положения об Управлении пожарным и страховым делом Р.С.Ф.С.Р.» [Электронный ресурс]: URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=112326085508087007277369516&cacheid=F34892AB838253562E31C9E9FBD731C0&mode=splus&base=ESU&n=38934&rnd=E9E549BC098E51B468F83CDEBSCAF1FBC#yjhs6pys10>

11. «Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 18.07.1927 «Об утверждении Положения об органах государственного пожарного надзора в Р.С.Ф.С.Р.» [Электронный ресурс] URL: [/"http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=102767804705436359031917026&cacheid=0615B3745F0B294A32332A9D98B3C8D4&mode=splus&base=ESU&n=20685&rnd=E9E549BC098E51B468F83CDEBSCAF1FBC#1rfzlbx9n3p/](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=102767804705436359031917026&cacheid=0615B3745F0B294A32332A9D98B3C8D4&mode=splus&base=ESU&n=20685&rnd=E9E549BC098E51B468F83CDEBSCAF1FBC#1rfzlbx9n3p/) (дата обращения 28.06.2021).

12. «Постановление Правительства РФ № 820» [Электронный ресурс] Постановление Правительства РФ от 21.12.2004 № 820 О государственном пожарном надзоре (ред. от 26.12.2011) URL: /https://legalacts.ru/(дата обращения 19.05.2020).

13. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 [Электронный ресурс] (ред. от 20.03.2021) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» URL: /http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=3548920200024120809714047953&cacheid=1604BDB8B891B0A0843514FED395F7A2&mode=splus&base=LAW&n=380280&rnd=EF1A1A053CB6BB640D6D36BB0E3D6C8C#2ahbwoV3p12/ (дата обращения 19.05.2020).

14. Постановление Совета Министров - Правительства РФ [Электронный ресурс] Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 23 августа 1993 г. № 849 «Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации». URL: https://base.garant.ru/1309337/ (дата обращения 19.05.2020).

15. Постановление Совмина СССР [Электронный ресурс] Постановление Совмина СССР от 15.07.1977 № 654 «О мерах по повышению пожарной безопасности в населенных пунктах и на объектах народного хозяйства». URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts (дата обращения 19.05.2020).

16. Постановление Совмина СССР [Электронный ресурс] Постановление Совмина СССР от 26.12.1977 N 1115 "Об утверждении Положения о государственном пожарном надзоре в СССР (ред. от 29.08.1988). URL:http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc&ts (дата обращения 19.05.2020).

17. Постановление ЦИК СССР N 52, СНК СССР N 654 от 07.04.1936 "Положение о государственном пожарном надзоре и о городской пожарной охране" [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=2075968565007349910934826531&cacheid=3F10C4A4CDAC7D08E9209DC88D13E701&mode=splus&base=ESU&n=6403&rnd=E9E549BC098E51B468F83CDEBCAF1FBC#2cen20pk33s/> (дата обращения 28.06.2021).

18. Приказ МВД РФ № 548 [Электронный ресурс] Приказ МВД РФ от 18.10.1996 № 548 «Об утверждении Инструкции о взаимодействии учреждений уголовно-исполнительной системы, подразделений Государственной противопожарной службы и вневедомственной охраны по обеспечению пожарной безопасности объектов учреждений УИС МВД России. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=282523#06543033330369175/> (дата обращения 19.05.2020).

19. Приказ МЧС России № 375 [Электронный ресурс] Приказ МЧС России от 28.06.2012 № 375 «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 (ред. от 21.04.2014). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_133256/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133256/). (дата обращения 19.05.2020).

20. Приказ МЧС России № 804 [Электронный ресурс] Приказ МЧС России от 29.12.2006 № 804 "О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts//> (дата обращения 19.05.2020).

21. Приказ МЧС России от 07.06.2021 N 364 [Электронный ресурс] Приказ МЧС России от 07.06.2021 N 364 "Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного пожарного надзора" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2021 N 63925) URL: <https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=9112221109240888707848331&cacheid=947D6105DD9E5AFD655A49061BE1E501&mode=splus&base=RZR&n=387847&rnd=64AA7FA7E26BC3BF25CA1690B58E679E#7xdvx9p3lcw/> (дата обращения 25.07.2020).

22. Приказ МЧС России от 30.11.2016 N 644 "Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности" URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1908294037002806144579492087&cacheid=3E390A3B3B2D3D0D1FF31C914B7AE64C&mode=splus/> (дата обращения 19.05.2020).

23. Приказ МЧС РФ № 132 [Электронный ресурс] Приказ МЧС РФ от 17 марта 2003 г. № 132 "Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации. URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi? req=doc&ts///](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts///) (дата обращения 19.05.2020).

24. Приказ МЧС РФ № 302 [Электронный ресурс] Приказ МЧС РФ от 20.06.2002 № 302 Об утверждении Перечня должностей личного состава Государственной противопожарной службы МЧС России и соответствующих им прав и обязанностей по осуществлению государственного пожарного надзора (ред. от 18.12.2003) URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1270399072017467667/> (дата обращения 19.05.2020).

25. Приказ МЧС РФ от 12.12.2007 N 645 (ред. от 22.06.2010) "Об утверждении Норм пожарной безопасности "Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций" [Электронный ресурс] URL: /[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_74404/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_74404/)(дата обращения 28.06.2021).

26. Приказ МЧС РФ от 14 ноября 2008 № 688 «О внесении изменений в Приказ МЧС России от 01 октября 2007 № 517» [Электронный ресурс] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83843/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83843/)(дата обращения 19.05.2020).

27. Приказ МЧС РФ от 18.12.2003 N 732 "О внесении изменений и дополнений в Приказ МЧС России от 20.06.2002 N 302" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.01.2004 N 5472) «[Электронный ресурс] URL: /<https://demo.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=28681383909172441808943401&cacheid=C8492D17FD3691A785F69BE564AF58B8&mode=splus&base=RZR&n=46170&rnd=64AA7FA7E26BC3BF25CA1690B58E679E#c2a8v9qx0u8/> (дата обращения 19.05.2020).

28. Указ Президента РФ № 1309 [Электронный ресурс] Указ Президента РФ от 09.11.2001 №1309 О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности (ред. от 27.10.2011) URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req/> (дата обращения 19.05.2020).

29. Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 20.11.2020) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" [Электронный ресурс]: URL: /<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=8680369540608237344262577&cacheid=FAB7D5A9D9731F23D8EFD192B1716D55&mode=splus&base=LAW&n=368359&rnd=172CB1D8B37186E59084F305F3FDCE28#3xbi7cfxnd4/> (дата обращения 28.06.2021).

30. Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс] URL:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/) (дата обращения 25.07.2020).

31. Федеральный закон N 232-ФЗ [Электронный ресурс] Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" URL: / <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1837073995005926775807287177&cacheid=A45E6A5D405B925215F02F94018B5855&mode=splus&base=LAW&n=201712&rnd=1194734211347233F790A6C48631730B#eqaz2rlpg8> (дата обращения 19.05.2020).

32. Федеральный закон № 69-ФЗ [Электронный ресурс] Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ О пожарной безопасности (ред. от 11.06.2021). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req/> (дата обращения 19.05.2020).

33. Федеральный закон от 22.07.2008 N 123-ФЗ (ред. от 30.04.2021) "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" [Электронный ресурс] URL: / <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=5578609007000403774665624&cacheid=8621182BD727F553460C7D0D40D4BA0F&mode=splus&base=LAW&n=383482&rnd=EF1A1A053CB6BB640D6D36BB0E3D6C8C#dbmtnlu1ufc/> (дата обращения 25.07.2020).

34. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021). [Электронный ресурс] URL: / [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/) (дата обращения 25.07.2020).

35. Performing Expertise in Building Regulation: 'Code speak' and Fire Safety Experts» Published: 24 April 2014. [Электронный ресурс] URL:

<https://www.gov.uk/guidance/legislation-and-regulation> (дата обращения 19.05.2020).

36. World Life Expectancy [Электронный ресурс]. URL: <https://www.worldlifeexpectancy.com/>(дата обращения 25.07.2020).

37. Beyond the stable door: Hackitt and the future of fire safety regulation in the [Электронный ресурс] URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0379711219302176> (дата обращения 19.05.2020).

38. Legislation and regulation [Электронный ресурс]. URL: / <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1837073995005926775807287177&cacheid=A45E6A5D405B925215F02F94018B5855&mode=splus&base=LAW&n=201712&rnd=1194734211347233F790A6C48631730B#eqaz2rlpg8> (дата обращения 19.05.2020).

39. Fire Safety Conference 2017: Fire Minister's speech [Электронный ресурс] URL: /<https://www.gov.uk/government/speeches/fire-safety-conference-2017-fire-ministers-speech>. Google Scholar/ (дата обращения 19.05.2020).

### Структура органов ГПН Самарской области

<p>Начальник Главного Управления МЧС России по Самарской области – главный государственный инспектор Самарской области по пожарному надзору генерал-майор внутренней службы Бойко Олег Васильевич</p>
<p>Заместитель начальника главного управления-начальник управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области– заместитель главного государственного инспектора Самарской области по пожарному надзору полковник внутренней службы Садовский Владислав Валериевич</p>
<p>Управление надзорной деятельности и профилактической работы  Заместитель начальника главного управления-начальник управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области– заместитель главного государственного инспектора Самарской области по пожарному надзору полковник внутренней службы Садовский Владислав Валериевич</p>
<p>Отдел организации надзорных и профилактических мероприятий –  Заместитель начальника управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области  Главного управления МЧС России по Самарской области –  начальник отдела организации надзорных и профилактических мероприятий полковник внутренней службы Пахомов Евгений Юрьевич</p>
<p>Отдел надзорных мероприятий в области гражданской обороны защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций – Начальник Отдела надзорных мероприятий в области гражданской обороны защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций подполковник Роцин Петр Владимирович</p>

## Продолжение Приложения А

Отдел административной практики и дознания – Заместитель начальника управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области Главного управления МЧС России по Самарской области – начальник отдела административной практики и дознания управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области полковник внутренней службы Очеретенко Олег Юрьевич

Нормативно-технический отдел и лицензирования – Начальник отдела нормативно-технического и лицензирования управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области подполковник внутренней службы Шукшин Евгений Евгеньевич

Территориальные отделы (отделения) профилактической работы и надзорной деятельности

Начальник отдела надзорной деятельности и профилактической Работы по городскому округу Тольятти управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области – главный государственный инспектор городского округа Тольятти по пожарному надзору подполковник внутренней службы Трубников Игорь Сергеевич

Заместитель начальника отдела надзорной деятельности и профилактической Работы по городскому округу Тольятти управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Самарской области – заместитель главного государственного инспектора городского округа Тольятти по пожарному надзору майор внутренней службы Перфилов Андрей Анатольевич