

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

В.А. Кочанов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.э.н., доцент, В.Ю. Моисеева

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

Тольятти 2021

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственного пожарного надзора.....	11
1.1 Существующая модель и устройство федерального государственного пожарного надзора, ее сильные стороны.....	11
1.2 Сущность и влияние «регуляторной гильотины» на федеральный государственный пожарный надзор	15
1.3 Развитие различных видов государственного надзора и контроля и их влияние на работу государственного инспектора по пожарному надзору	20
1.4 Аналитический обзор нормативно-правовых актов, регламентирующих административно-правовой статус государственного пожарного надзора российской федерации.....	25
Глава 2 Практика применения изменений законодательства в деятельности федерального государственного пожарного надзора.....	33
2.1 Анализ ключевых нормативно-правовых актов регулирующих исполнение государственной функции в рамках осуществления федерального государственного пожарного надзора	33
2.2 Судебная практика государственного пожарного надзора в российской федерации	46
Глава 3 Рекомендации по внесению изменений в структуру работы федерального государственного пожарного надзора.....	50
3.1 Работа по реализации «регуляторной гильотины» и внесению изменений в действующее законодательство	50
3.2 Модель учета рабочего времени сотрудников пожарного надзора, как эффективного инструмента анализа его деятельности	66
Заключение	74
Список используемых источников.....	79

Введение

Актуальность исследования. Одна из важнейших функций государства – это обеспечение пожарной безопасности [35]. Профилактической работой по пожарной безопасности занимаются и вовлечены достаточно широкие круги государственных органов, общества в целом и граждан, но основным государственным органом, на который возложена государственная функция за контролем и надзором у нас в стране, является федеральный государственный пожарный надзор Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, об административно-правовом статусе, роли и месте в системе государственного контроля и надзора будет наше исследование. Однако, при такой большой вовлеченности всех структур нашего общества в данное дело, когда государство затрачивает огромные ресурсы на предотвращение пожаров и их последствий, все равно происходит большое количество оперативных событий, таких как пожары, гибель людей на них, в том числе детей, травмированию, нанесение государству и гражданам крупного материального ущерба. И все эти факторы ставят наше государство на уровень не высокоразвитых африканских стран, таких как Зимбабве и другие. При таких обстоятельствах развитие России не возможно, не с экономической, не с демографической и ни с какой иной стороны.

Степень разработанности темы. К вопросу административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора Российской Федерации по большей части являются предметом исследования юристов и инженеров-техников в данной сфере общественных отношений.

Ученые юристы рассматривают отдельные вопросы темы, к примеру, это привлечение юридических, должностных лиц и граждан к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и привлечение юридических, должностных лиц и граждан, как

к административной ответственности, так и к уголовной, за нарушение требований пожарной безопасности, привлекая к пожарам с причинением материального ущерба, травмированию и гибели.

Ученые технической направленности рассматривают вопросы пожарной безопасности со стороны практики применения новых технических требований и правил, в области пожарной безопасности, для повышения уровня защищенности людей в зданиях и сооружениях различного класса функциональной пожарной опасности [14].

В посвященных пожарной безопасности и административно-правовому статусу государственного пожарного надзора публикациях, затрагивающих тему с указанной научной стороны и общественных отношений, тема не до конца раскрыта и требует современной интерпретации.

Проблема исследования. В ходе исследования отмечается наличие пробелов в законодательстве, регулирующих функции пожарного надзора России. Пробелом правового регулирования по исследуемой теме, в том числе является норма приказа Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. N 644 (ред. от 13.01.2017) «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», которая регламентирует осуществление федерального государственного надзора за выполнением требований пожарной безопасности, а сама проблема заключается в следующем: Юридическим фактом, являющимся основанием для начала проведения внеплановой проверки, является: поступление в органы пожарного надзора: сведений от организаций, граждан уполномоченных владеть, пользоваться или распоряжаться объектом защиты, о вводе объекта защиты в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции, капитального ремонта или об изменении его класса функциональной пожарной опасности (абзац 1

подпункт 3 пункта 67 Приказа МЧС РФ от 30 ноября 2016 г. № 644) [22]. Однако законодательно не закреплена обязанность вышеуказанных лиц направлять такие сведения в органы ГПН (Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [38]; Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [35]). Для решения указанной юридической проблемы необходимо: закрепить право за органами ГПН запрашивать сведения о вновь введенных объектах защиты в органах, осуществляющих право выдачи разрешений о вводе объектов в эксплуатацию. А также, внести поправки в основания проведения внеплановой проверки, в части поступления информации от органов осуществляющих право выдачи разрешений о вводе объектов в эксплуатацию, а не собственника объекта защиты [4, 15].

Ещё одной проблемой современного пожарного надзора является перегруженность работы сотрудников. Отсутствует инструмент, который бы позволял оценить роль и влияние отдельного государственного инспектора пожарного ведомства, которую он вкладывает для решения складывающихся задач и проблем. А задач на пути много, в работе будет предложен выход из сложившейся ситуации путем внедрения модели учета рабочего времени сотрудников отдела надзорной деятельности и профилактической работы г. Сосногорска УНДиПР ГУ МЧС России по Республике Коми.

Проблематика административно-правового статуса государственного пожарного надзора Российской Федерации изучается уже давно, но не в большом количестве. Ученые, изучающие проблемы пожарной безопасности, неоднократно в своих учениях отражали обеспокоенность большого количества пожаров, погибших и травмированных на пожарах людей, больших материальных потерях, как со стороны людей, потерявших свое имущество, так и со стороны государства, которое тратит большие средства, как на профилактику, так и на проведение аварийно-спасательных работ и

устранение последствий чрезвычайных ситуаций. В связи с чем, работу над совершенствованием, такого госоргана, как государственный пожарный надзор необходимо продолжать. От данного государственного органа зависит безопасность общественной среды нашего государства.

Цель исследования состоит в рассмотрении государственного пожарного надзора после «регуляторной гильотины» и разработке предложений, которые смогли бы усовершенствовать государственный пожарный надзор в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- рассмотреть с точки зрения норм действующего законодательства структуру органов государственного пожарного надзора в России, определить проблемы и пробелы законодательства;
- изучить сущность и влияние проходящей в настоящее время «регуляторной гильотины» на федеральный государственный пожарный надзор;
- проанализировать развитие государственного надзора и контроля и их влияние на работу государственного инспектора по пожарному надзору;
- проанализировать судебную практику рассмотрения споров, связанных с пожарной безопасностью;
- сформулировать рекомендации и предложения по совершенствованию работы федерального государственного пожарного надзора, в части внесения изменений в нормативные правовые акты, направленные на устранение выявленных пробелов и недостатков;
- предложить модель учета рабочего времени сотрудников отделов (отделений) надзорной деятельности и профилактической работы, апробировать данную модель на примере одного из существующих отделов.

Объектом исследования при осуществлении федерального государственного пожарного надзора являются складывающиеся общественные отношения.

Предметом исследования выступают: нормативные правовые акты, теория и правоприменительная практика, раскрывающие федеральный государственный пожарный надзор с его содержанием и осуществлением деятельности.

Теоретической основой диссертации стали труды, в области осуществления федерального государственного пожарного надзора Российской Федерации, которые отражены в диссертации И. В. Жукова «Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС Российской Федерации в современных условиях», который рассмотрел основные направления контрольно-надзорной деятельности МЧС России в современных условиях; Н. В. Катуковой «Административно-правовые основы организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации», которая в своей работе определила приоритетные направления развития государственного пожарного надзора: улучшение качества кадров, издание нормативно-правовых актов, улучшение материально-технической базы, повышение социальной защищенности личного состава; К. В. Карелина «Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации», который в своей работе раскрыл принципы реализации полномочий органов государственного пожарного надзора в Российской Федерации.

Законодательную основу исследования составили Конституция Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации; Градостроительный кодекс Российской Федерации; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; Закон

Российской Федерации 21 июля 1993 г. N 5485-1 «О государственной тайне»; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и другие нормативные правовые акты.

Для достижения целей исследования использовался комплекс методов исследования. Методологическая основа исследования. При написании применялись: диалектический метод познания, методы объективного и всестороннего анализа, статистический, системный и формально-логические методы исследования.

Посредством диалектического метода были изучены изменения содержания в области пожарной безопасности, государственного пожарного надзора, изменения приоритетов надзорной деятельности.

Статистический метод позволил с помощью математической обработки результатов практической части исследования, в области правоприменительной практики показать разницу таких показателей, как пожары за последние двадцать лет, количество сотрудников надзорного ведомства и иные показатели и критерии, необходимые для исследования. Благодаря статистическому методу стало возможно проанализировать показатели, характеризующие состояние пожарной безопасности в России, а также деятельность органов государственного пожарного надзора.

Объективный и аналитический методы позволили выявить проблематику исследуемой темы, определить приоритетные задачи исследования, предложить, на основании зарубежного опыта пути возможного решения.

Научная значимость исследования особенностей административно-правового статуса органов федерального государственного пожарного надзора Российской Федерации в условиях масштабного реформирования контрольно-надзорной деятельности представляется особенно актуальным и необходимым в настоящее время, так как от эффективности реформирования будет непосредственно зависеть деятельность не только указанных органов, но и отдельно взятого человека. Общество и государства получит также

новые витки научного развития данной темы в целом. Также, в рамках исследования раскрыта научная, теоретическая и практическая значимость работы.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что обоснована необходимость формирования у сотрудников федерального государственного пожарного надзора, в условиях масштабного реформирования, нового подхода, мышления к реализации функций по контролю и надзору за соблюдением требований пожарной безопасности, с целью повышения качества и эффективности современного надзора, внутренней выработке новых умений и качеств, необходимых для дальнейшего развития благоприятной (безопасной) среды в нашем обществе.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что благодаря усовершенствованию административно-правовых функций федерального государственного пожарного надзора в результате проведения «регуляторной гильотины» и применения сформированных предложений указанных в результате исследования, произойдет снижение административной нагрузки, как на государственных инспекторов по пожарному надзору, так и иных лиц общественно связанных отношений, в области пожарной безопасности, с учетом складывающейся ситуации в кадровом обеспечении государственными инспекторами по пожарному надзору и высокими показателями по пожарам в РФ, а также ожидается и снижение оперативных показателей по чрезвычайным ситуациям техногенного характера.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в положениях, выносимых на защиту.

В результате проведенного исследования были сформулированы следующие положения, выносимые на защиту:

- необходимо оптимизировать временные затраты на выполнение государственной функции по пожарному надзору.

- рассмотреть возможность исключительного применения при проведении плановых проверок проверочных листов (списка контрольных вопросов), в области осуществления федерального государственного пожарного надзора;
- предусмотреть применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- продолжить реформирование правовой базы, регулиующую механизм обеспечения пожарной безопасности граждан, общества и государства;
- требуется усовершенствование программного комплекса «Калькулятор отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора», с помощью внесения более прозрачных механизмов и тщательно продуманных индикаторов риска;
- необходимо разработать и апробировать модель учета рабочего времени сотрудников пожарного надзора, как эффективного инструмента анализа его деятельности.

Основные результаты диссертационного исследования изложены в статье на тему «Влияние «регуляторной гильотины» на административно-правовой статус государственного пожарного надзора российской федерации», опубликованной в научном юридическом журнале «Юридический факт», Издательский дом «Плутон» – 2021, № 128, С. 20 – 23, рассматривались в ходе публичных обсуждений правоприменительных практик в Главных управлениях МЧС России по субъектам, обсуждались и получили положительные отзывы на комиссиях по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности на разных уровнях власти.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, разбитых на параграфы, заключения, списка используемых источников.

Глава 1 Теоретические основы административно-правового статуса государственного пожарного надзора

1.1 Существующая модель и устройство федерального государственного пожарного надзора, ее сильные стороны

Основным элементом системы обеспечения пожарной безопасности, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности, в соответствии с федеральным законодательством Российской Федерации в области пожарной безопасности являются, органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане.

Сама система обеспечения пожарной безопасности включает в себя совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на профилактику пожаров, их тушение и проведение аварийно-спасательных работ.

При этом, осуществление федерального государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности является одной из основных функций системы обеспечения пожарной безопасности.

Отмечается, что важным аспектом в своей повседневной деятельности органы государственного пожарного надзора руководствуются Конституцией Российской Федерации и работа построена на ее основах.

В современную, действующую структуру федерального государственного пожарного надзора включены следующие виды и типы подразделений:

- структурное подразделение центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в сферу ведения которого входят

вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

- территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на территориях субъектов Российской Федерации, либо органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных им в соответствии со статьей 16.1 Федерального закона полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению федерального государственного пожарного надзора;
- территориальные, объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу деятельности которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;
- структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора.

Основным звеном в структуре федерального государственного пожарного надзора являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в лице их руководителей и структурных подразделений, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на

территориях субъектов Российской Федерации, либо органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках переданных им в соответствии со статьей 16.1 Федерального закона полномочий федеральных органов исполнительной власти по осуществлению федерального государственного пожарного надзора, которые осуществляют большинство контрольно-надзорных процессов по пожарной безопасности в нашей стране. Дают результаты и влияют на обстановку в данной сфере в масштабах всей страны.

У федерального государственного пожарного надзора имеется собственное Положение [18], что является несомненным преимуществом для самого органа. Только при наличии такого документа достигается урегулирование и порядок осуществления федерального государственного пожарного надзора должностными лицами органов исполнительной власти.

В настоящее время федеральный государственный пожарный надзор может осуществляться органами государственного пожарного надзора только с применением риск-ориентированного подхода. До его применения действовало общее правило, что плановые проверки проводятся не чаще чем 1 раз в 3 года, действующее по [38]. Такой унифицированный подход имел ряд преимуществ для некоторых участников деятельности имевших объекты защиты, например для тех, чей объект в настоящее время попал в чрезвычайно высокую, высокую или значительную категорию риска [18], то есть теперь в отношении данных объектов проверки должны проводиться раз один, два и три года соответственно. Действующий подход (риск - ориентированный) имеет более выраженную дифференцированную структуры, в которой прослеживается индивидуализация и более гибкая структуризация.

26 мая 2018 г. постановлением Правительства РФ N 601 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. N 290" органы государственного пожарного надзора получили новые дополнительные права в свои компетенции, теперь появилось право

выдавать организациям и гражданам предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований по пожарной безопасности, а также проводить плановые (рейдовые) осмотры, обследования земельных участков по вопросам обеспечения пожарной безопасности. Предостережением контрольного органа МЧС является письменный документ, который необходимо рассматривать, как инструмент профилактики, он под собой подразумевает менее тяжкие последствия для тех лиц, в чей адрес он выносился. Адресату необходимо лишь дать письменный ответ о том, что им приняты меры по недопущению выявленных признаков правонарушения и то, для этого у него есть не менее шестидесяти суток. Плановые (рейдовые) осмотры, обследования земельных участков по вопросам обеспечения пожарной безопасности представляют собой мероприятия, проводимые без взаимодействия с проверяемыми лицами. Такой подход и нововведение позволило узаконить, с точки зрения предупреждения пожаров и иных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведение профилактических осмотров, рейдов на потенциально опасных территориях, таких как населенные пункты подверженные угрозе лесным пожарам, садово-огороднические некоммерческие товарищества.

Достаточно новым инструментом в руках пожарного надзора стал риск-ориентированный подход. Тем самым, у лиц, в отношении которых проводятся плановые выездные проверки, появился стимул для соблюдения на своём объекте требований пожарной безопасности. Теперь напрямую появилась зависимость, между состоянием защищенности и частотой проверок. Закон позволяет государственному пожарному надзору, как повышать степень риска, так и снижать. При соблюдении требований пожарной безопасности на своем объекте и отсутствием предписания степень риска снижается, а к примеру наличие случая пожара на объекте за последние пять лет, степень риска увеличивается. В дальнейшей работе мы рассмотрим ещё ряд факторов, которые влияют на данные степени риска.

Также в работе учтены работы и мнения зарубежных аналитиков, которые предлагают сделать следующее, когда исключительно предприятия, входящие в высшую категорию риска, следует проверять примерно один раз в год (или даже чаще в некоторых областях с высоким риском, например, при проверке безопасности пищевых продуктов), при этом оставшаяся часть организаций попадает под более лояльные условия проверок, для которого разработан институт привилегий и проверки в отношении их будут гораздо реже [44].

Основными задачами деятельности контрольно-надзорных ведомств и многообразность целей реформирования, учитывая мнения всех без исключения заинтересованных сторон, является, с одной стороны, обеспечить снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а с другой – сократить административное давление на хозяйствующие субъекты, особенно малый бизнес [46].

Исходя из вышесказанного следует, что в нашей стране созданы все фундаментальные структуры для реализации государственной функции по защите общества и государства от пожаров. Требуется лишь корректировка деятельности данных структур, улучшить их взаимосвязь, тем самым произойдет качественное улучшение в данной среде складывающейся ситуации с большим количеством пожаров и гибели на них людей.

1.2 Сущность и влияние «регуляторной гильотины» на федеральный государственный пожарный надзор

В исследуемой работе рассматривается административно-правовой статус государственного пожарного надзора Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) – органа исполнительной власти страны, включающий механизм государственной

власти, объединяющий в себе функции и полномочия в области защиты личности, имущества, общества и государства от пожаров.

Одна из важнейших функций государства – это обеспечение пожарной безопасности [35]. В профилактику пожарной безопасности вовлечены и занимаются очень широкий круг государственных органов, общества в целом и граждан, но основным государственным органом, на который возложена государственная функция за контролем и надзором в рассматриваемой теме, является федеральный государственный пожарный надзор, о его роли и административно-правовом статусе и месте в системе государственного контроля и надзора будет наше исследование.

Пожары представляются собой неконтролируемым и разрушительным процессом, природным или же техногенным, сопровождающий мир с момента его появления. С давнего времени пожары продолжают причинять значительный, порой невосполнимый ущерб экологии, государству, обществу, его достояниям, материальным и духовным ценностям.

Сложность обстановки с пожарами в нашей стране при современных условиях и уровне жизни характеризуется ввиду развития научно-технического прогресса в промышленности, использованию малоизученных нано-технологий, нано-техники и оборудования. До сих пор широко используются, и этого не остановить, применение в промышленности ЛВЖ и ГЖ (легковоспламеняющихся жидкостей и горючих жидкостей), наша страна лишь наращивает обороты в данных отраслях. Тем самым возникает тот самый «ожидаемый» высокий риск возникновения техногенных катастроф. Определенную опасность вызывают как внешние, так и внутренние экономические и политизированные проблемы. Высокая преступность и социальные противоречия.

Это лишь часть, возможно большая их доля, факторов влияющих на рост пожаров и не снижению от них социально – экономического ущерба.

В 2019 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 471357 пожаров, при которых погибло 8567 чел. и получило травмы 9477

чел. Прямой материальный ущерб от пожаров причинен в размере 18170,4 млн. руб. При пожарах спасено 226319 чел., в том числе эвакуировано 185786 чел. Спасено материальных ценностей на сумму более 62,2 млрд. руб. [13].

К примеру, в 2007 году произошло 212,6 тыс. пожаров в 2014 году произошло 150,8 тыс. пожаров, в 2018 году 131,84 тыс. пожаров [32].

На самом высоком уровне самим Президентом страны В.В. Путиным неоднократно поднимался и рассматривался вопрос о борьбе с пожарами и их последствиями, в ходе которых обсуждался сложившейся сложный вопрос. Задачу, поставленную Президентом РФ Путиным В.В. перед органами МЧС, представляется возможным выполнить, только после должного теоретического осмысления положения (административно-правового статуса) органов административного надзора с наложением наработанной практической составляющей.

Для ряда регионов нашей большой страны проблема с природными пожарами стала одним из основных социально-экономических проблем для проживающих там жителей, так например, в отдельно взятом регионе Республике Хакассия в апреле 2015 года в результате природных (ландшафтных) пожаров уничтожено 38 сел и деревень, более 6000 тысяч человек за считанные часы потеряли кров, да и все нажитое за всю свою жизнь...

Федеральный государственный пожарный надзор Российской Федерации (далее – ГПН) создан, как раз для борьбы и предотвращения такого большого количества пожаров, гибели и травмирования людей, крупного материального ущерба.

Органы ГПН осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты,

территорий, земельных участков, продаваемой пожарно-технической продукции, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности [18].

Важнейшим вопросом на сегодняшний день является процедура реформирования контрольно-надзорных органов, от результатов данной работы ожидается высокий уровень эффективности контрольных органов и снижение оперативных показателей служб пожаротушения.

Дублирование полномочий госорганов, дублирование обязательных требований, разночтение норм и правил в области пожарной безопасности, лишь доля проблем, существенно влияющих на правовое регулирование для органов государственного пожарного надзора, в том числе и непосредственное влияние органов ГПН на инвестиционный климат в стране. «Отстанет» ли надзорный орган от бизнеса!? Главным же эффектом от всей работы должен последовать фактически выросший показатель состояния защищенности граждан, бизнеса, государства.

В настоящее время, к сожалению, медленно, идет переход к новой системе классификации нормативно-правовых актов с помощью механизма «регуляторной гильотины». В настоящее время каждый вид надзора руководствуется своими документами, которые узкоспециализированные и не всем до конца ясны, порой, даже самим сотрудникам надзорного органа. В огромной массе документов различных ведомств, например, необходимо разобраться руководителю организации для соблюдения на объекте большое разнообразие норм, различных правил и для этого потратить большое количество времени, а это значит, не заниматься внутренними делами, а это для многих уже – упущенная прибыль. Подразумевается, что при определении обязательных норм и правил, в перспективе будут отталкиваться от объектов их практико-прикладного применения. Так, для организации объектов торговли будет действовать единый нормативный

документ, содержащий все необходимые нормы: противопожарные, санитарные, эпидемиологические и другие. Аналогично и для кинотеатра, школы, производственного здания, и всех иных объектов. Один документ объединит все вопросы, которым собственник производства сможет достаточно легко пользоваться, аналогично и с другими органами осуществляющими надзорные функции.

«Регуляторная гильотина» – механизм глубокого пересмотра, переосмысления, а также уход от старой нормативно-правовой базы, отрицательно влияющий на регуляторную среду и общее состояние бизнеса в стране.

Цель «регуляторной гильотины» – создание механизмов глубокого пересмотра, переосмысления, а также уход от старых обязательных требований, с вовлечением в этот механизм, как можно больше партнеров, заинтересованных к переходу к новому виду государственного надзора и контроля, как можно больше бенефициаров.

Задачей «регуляторной гильотины» является создание новой системы во всех сферах жизнедеятельности нашего государства, принятию новых, абсолютно понятных, четко сформулированных требований к объектам и субъектам проверок, снижению реального ущерба охраняемым государством ценностям, снижению административной нагрузки на бизнес.

Большим количеством служб надзора, юристами и учеными поддерживается такая точка зрения, что под риском следует понимать - риск нарушения установленных и обязательных требований [48].

Хотелось бы отметить, что ни один орган надзора не указал на результативность со стороны международных сопоставимых ключевых показателей, хотя одним из важнейших элементов оценки является определенный эталон показатель, стимулирующий институциональную рефлексию на дальнейшую работу по совершенствованию деятельности органов власти, в том числе контрольно-надзорных [45].

Таким образом, значимость исследования особенностей

административно-правового статуса органов федерального государственного пожарного надзора в условиях масштабного реформирования контрольно-надзорной деятельности представляется особенно актуальной. Также, в рамках исследования будет раскрыта научная, практическая и юридическая значимость данной работы. Необходимо не препятствовать развитию, в данной части общественных отношений.

1.3 Развитие различных видов государственного надзора и контроля и их влияние на работу государственного инспектора по пожарному надзору

В нашей стране нет закрытого перечня (реестра) таких видов контроля, которые действуют на федеральном, региональном и муниципальных уровнях. Из-за этого точные количественные данные таких полномочий могут определяться лишь экспертными организациями. По данным ведомства (Минэкономразвития РФ), в подготовленных ими предложениях «О госконтроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» в нашей стране осуществляется более двухсот видов контроля и надзора, из которых пятьдесят восемь в области лицензирования.

Согласно изученных данных НИУ «Высшая школа экономики», в нашей стране нормативно-правовыми актами РФ предусматривается и осуществляется более двухсот видов надзора и контроля. Если добавить лицензионный контроль, а их насчитывается шестьдесят три вида, то всего в нашей стране предусматривается триста четыре вида надзора и контроля. Согласно приведенной динамики за последнее десятилетие количество видов госконтроля явно показывает тенденцию, общее устойчивое мнение: неуклонно увеличивается количество видов госконтроля в нашей стране. С двухсот восьми видов контроля в 2013 г. до двухсот сорока одного вида надзора в 2020 г. Иначе сказать, почти в каждом году появляется новых

четыре-пять видов госконтроля и надзора. При том, что до 25% от видов контроля и надзора в жизни на практике так и не осуществляются.

На федеральном уровне реализовано 223 вида надзора и контроля (то есть, подавляющая часть), которая осуществляется федеральными органами исполнительной власти. На региональном уровне гораздо меньше видов надзора и контроля, их всего 69, которые осуществляются властями субъектов РФ. На муниципальном уровне еще меньше, 20 видов надзора и контроля осуществляемые органами местного самоуправления.

Карелин К. В. в своей работе (диссертации) по теме «Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации» сформулировал предложение: «в Положении о федеральной противопожарной службе обозначить статус главного государственного инспектора по пожарному надзору, поскольку именно они указаны в качестве субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, составы которых закреплены в ст. 8.32, 11.16 и 20.4 КоАП РФ» [3,11].

С практической точки зрения не все изложенные выше предложения могут быть реализованы, апробацию не выполнить, ввиду того, что:

- В понятии пожарная безопасность не может присутствовать проявление и понятие, как «отсутствие опасности», так как ясно, что к данной задаче стремится все российское законодательство, в области пожарной безопасности, однако также известно, в практике этого не добиться, на сегодняшний день есть понятие допустимого риска, который составляет в математическом выражении не более одной миллионной в год.
- В части лицензирования, снова автор рассматривает весьма односторонне данную ситуацию, так как отсутствие временных рамок действия лицензий в области пожарной безопасности снижает административную нагрузку на лицензиатов, а это сама цель

реформирования контрольно-надзорной деятельности, по достижению снижения различных нагрузок на все типы организаций, бизнеса, производства и иных представителей рынка.

- В положении о федеральной противопожарной службе нет необходимости обозначать статус главного государственного инспектора по пожарному надзору, так как предметом регулирования Федерального закона от 23 мая 2016 г. N 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» являются правоотношения, связанные с поступлением на службу в федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы (далее – федеральная противопожарная служба), ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника федеральной противопожарной службы и никак не связано с административной правоприменительной практикой [37].

Клековкина А. В. в своей работе «Анализ системы органов федерального государственного пожарного надзора в целях разработки направлений оптимизации системы исполнительной власти» указывает, что «наибольшее внимание заслуживает реформирование системы федерального государственного пожарного надзора путем создания Федеральной контрольной службы или Федеральной службы технического и технологического контроля. Однако, такой вариант развития событий маловероятен. Представляется, что в данной ситуации, возможно, выделить из подразделений государственной противопожарной службы, занимающиеся тушением пожаров, должностных лиц, наделенных правами по осуществлению государственного пожарного надзора. Тем самым создать самостоятельные органы пожарного надзора и построить на их основе федеральную структуру, осуществляющую государственный надзор за

выполнением требований пожарной безопасности» [5]. Данный факт полностью соответствует мнению крупного российского ученого в области государственного пожарного надзора, обработки и кодификации нормативной информации Василия Ивановича Козлачкова, считающего, что «добавление к государственному пожарному надзору других видов надзорной деятельности еще больше обострит ситуацию, поскольку интерференция различных задач надзорной деятельности приведет к снижению надежности работы инспекторов на поднадзорных объектах» [7].

В совместной работе Южакова В.Н., Покиды А.Н., Добролюбовой Е.И., Зыбуновской Н.В. предлагается «укрупнение в перспективе контрольно-надзорных органов по принципу «один укрупненный вид риска – один орган» (возможно до семи-девяти органов), что позволит обеспечить целостную систему управления рисками в соответствующих сферах» [42].

С практической точки зрения предложенной схемы - это является не выполнимо в ближайшей перспективе; для проведения такой реформы необходима полная «перегрузка» всего регуляторного механизма, которая привела бы к сокращению специалистов, снижению привлекательности в выборе профессии будущих специалистов, а также отсутствие институтов образования, имеющих необходимую материально-техническую базу и что немаловажно, огромные финансовые затраты, из-за этого предложенный вариант развития маловероятен.

Уже многие годы остается, однако, существенной проблемой правового и административного регулирования для органов ГПН дублирование полномочий государственных органов, дублирование требований, разночтение норм и правил.

В настоящее время, к сожалению, недостаточно активно идет переход к новой системе классификации нормативно-правовых актов с помощью механизма «регуляторной гильотины». В настоящее время на территории Российской Федерации создана и функционирует целая плеяда контрольно-надзорных ведомств, которые в своей работе используют

узкоспециализированную нормативно-правовую базу, и каждое предприятие выдерживает их удар на себе [9, 51]. Например, собственнику объекта защиты (магазина) помимо требований по пожарной безопасности, необходимо ещё соблюдать санитарные, трудовые, налоговые нормы и ряд других, также немаловажных. Предполагается, что при определении обязательных требований, в будущем будут отталкиваться от объекта их применения. И для удобства работы будет создан единый документ.

«Регуляторная гильотина» – инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду [26].

Целью реализации «регуляторной гильотины» является тотальный пересмотр обязательных требований, в соответствии с которым нормативные акты и содержащиеся в них обязательные требования должны быть пересмотрены с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ [26].

Задача «гильотины» – создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности, снизить риски причинения вреда (ущерба) охраняемым ценностям [26].

В работах Козлачкова В. И. рассматриваются типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности, анализируются правовой, технологический, научно-технический и экономический аспекты этих моделей. Разработаны методологические основы перехода на риск-ориентированную модель надзорной деятельности, что позволяет решить проблему административных барьеров и сдерживания развития национальной экономики [8, 254].

В указе Президента РФ от 01.01.2018 N 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» сказано, что основами определяются

цель, задачи и приоритетные направления государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, а также механизмы ее реализации [28]. Также в указе широко применены показатели, которые необходимо достичь в планируемый период времени.

Проектом Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» предусмотрено, что Федеральный закон определяет правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации, общие принципы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора, и защиты прав физических и юридических лиц при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора [33]. Новый закон позволит расставить приоритетность перед многозадачностью контрольно-надзорной системы России.

Таким образом, видно, что развитие различных видов государственного надзора и контроля и их влияние на работу государственного инспектора по пожарному надзору играет особую, важную роль в установлении более качественной общественно-деловой среды в Российской Федерации.

1.4 Аналитический обзор нормативно-правовых актов, регламентирующих административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации

Основным нормативным правовым актом, на основе которого проведено исследование, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», определяющий общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирующий в этой области отношения между

органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, юридическими лицами (далее – организации), должностными лицами, гражданами (физическими лицами), в том числе индивидуальными предпринимателями (далее – граждане) [35].

Согласно проведенного анализа используемых нормативно-правовых актов и нормативных документов в области обеспечения пожарной безопасности, в соответствии с частями 2, 3 статьи 4 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» к нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относятся технические регламенты, принятые в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» [39], федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности; к нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований настоящего Федерального закона [34].

Существенной проблемой правового регулирования уже многие годы остается дублирование полномочий госорганов, дублирование требований, разночтение норм и правил.

На сегодняшний день «регуляторная гильотина» дала толчок к переходу в новую систему классификации нормативно-правовых актов с помощью нового механизма. В настоящее время каждый вид надзора оперирует узкоспециализированными документами и применяет на поднадзорных объектах и субъектах защиты.

Двенадцать лет назад, в середине 2009 г., вступил в силу Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – № 294-ФЗ). Несмотря на напряженно ведущуюся уже несколько лет работу по разработке и принятию нового базового законодательства в данной сфере, закон № 294-ФЗ до настоящего момента остается главным актом в системе госконтроля, но на его замену уже готов и принят новый закон №248-ФЗ.

В 2019 г. Правительством Российской Федерации отработала два акта, призванные заменить закон № 294-ФЗ: закон о государственном контроле и новый закон об обязательных требованиях (№247-ФЗ, №248-ФЗ).

На основании вышесказанного следует отметить, что законодательство в области обеспечения требований пожарной безопасности непосредственно влияющего на наше население необходимо развивать, расширять границы, ведь оно затрагивает абсолютно все слои нашего населения, как и все структуры жизни страны, ниже приведен перечень возможных поправок в правила противопожарного режима в Российской Федерации, которые отражают лишь малую долю того, что можно и нужно «модернизировать» в ближайшем будущем, которые также благоприятно отразятся на повышении уровня защищенности гражданского общества и иных государственных ценностей:

- Правила противопожарного режима в РФ Утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. N 390 «О противопожарном режиме», пункт 55 (п. 48 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479). «Руководитель организации обеспечивает исправность источников наружного противопожарного водоснабжения и внутреннего противопожарного водопровода и организует проведение проверок их работоспособности не реже 2 раз в год (весной и осенью) с составлением соответствующих актов». Целесообразно дополнить требование «Обеспечивает своевременное восстановление

требуемого запаса воды на нужды пожаротушения в искусственных пожарных водоемах».

- Правила противопожарного режима в РФ Утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. N 390 «О противопожарном режиме», пункт 72(3) (п. 70 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479). «В период со дня схода снежного покрова до установления устойчивой дождливой осенней погоды или образования снежного покрова органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения, организации, иные юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, крестьянские (фермерские) хозяйства, общественные объединения, индивидуальные предприниматели, должностные лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, владеющие, пользующиеся и (или) распоряжающиеся территорией, прилегающей к лесу, обеспечивают ее очистку от сухой травянистой растительности, мусора и других горючих материалов на полосе шириной не менее 10 метров от леса либо отделяют лес противопожарной минерализованной полосой шириной не менее 0,5 метра или иным противопожарным барьером». Целесообразно в Лесном кодексе Российской Федерации и иных нормативных правовых актах Российской Федерации установление юридического определения такого понятия, как «лес».
- Правила противопожарного режима в РФ Утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. N 390. «Запрещается стоянка автотранспорта на крышках колодцев пожарных гидрантов.» Необходимо определить также зону запрета стоянки автотранспорта. (например: «Запрещается стоянка автотранспорта на крышках колодцев пожарных гидрантов, а также

в пределах 5 метров их расположения) 27 противопожарном режиме», пункт 56 (п. 49 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479). Данная проблема возникает в случае размещения в зоне одного гидранта 4 и более машин (стоянка вокруг гидранта, следовательно, отсутствует подъезд, но на крышке гидранта ни одна из них не стоит.).

- Правила противопожарного режима в РФ Утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. N 390 «О противопожарном режиме», пункт 171 (п. 67 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479).

«Правообладатели земельных участков (собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков), расположенных в границах населенных пунктов, садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений обязаны производить регулярную уборку мусора и покос травы. Границы уборки территорий определяются границами земельного участка на основании кадастрового или межевого плана».

Неоднозначность трактовки обязательного требования при применении нормативного правового акта в ходе осуществления государственного надзора необходимо установить конкретную периодичность, а также порядок проведения работ по уборке мусора и покосу травы, достаточных для выполнения обязательного требования.

В первой главе исследовательской работы определена проблематика по рассматриваемой теме, раскрыты пути решения и определены, какие видами методологического исследования пользовались в ходе изучения магистерской работы на тему «Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации». Также определены задачи, которые необходимо решить по результатам

исследования.

Следовало бы закончить аналитический обзор на тему «Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации» тем, что все мы входим в новую эру контроля и надзора, хорошо это или плохо, покажет время.

Важнейшую роль в деятельности государственного пожарного надзора играет техническое регулирование, которое устанавливает и регулирует правоотношения в области применения и использования требований пожарной безопасности, без которого трудно представить в современном мире работу государственного органа, осуществляющего функции по борьбе с пожарами.

За последние пятнадцать лет в сфере технического регулирования произошли весомые изменения, которые напрямую отразились на деятельности сотрудников государственного пожарного надзора. Более того, изменилась и судебная практика, практика применения новых требований, в области пожарной безопасности, Верховные суды меняют позицию по разным мотивам и обстоятельствам происходящими в РФ.

Прорывным документом в области технического регулирования по пожарной безопасности стал Федеральный закон 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Задолго до принятия решения правительством Российской Федерации о начале нынешней «регуляторной гильотины», в данном законе можно было найти «зародыши» современной гильотины, в котором заложен фундамент реформирования контрольно-надзорной деятельности в деятельности федерального государственного пожарного надзора. В новой, современной «волне» реформирования не идет и речи о его отмене или же кардинальном изменении. Конечно, в современных условиях и в него необходимо вносить поправки, но они уже не будут носить «революционный» характер.

Вот работа в подзаконных актах началась в 2020 году, изменения уже произошли и продолжают происходить, в таких как: Приказ МЧС России от

19 марта 2020 г. N 194 «Об утверждении свода правил СП 1.13130 «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы»; Приказ МЧС России от 12 марта 2020 г. N 151 «Об утверждении свода правил СП 2.13130 «Системы противопожарной защиты. Обеспечение огнестойкости объектов защиты»; Приказ МЧС России от 30 марта 2020 г. N 225 «Об утверждении свода правил СП 8.13130 «Системы противопожарной защиты. Наружное противопожарное водоснабжение. Требования пожарной безопасности»; Приказ МЧС России от 27 июля 2020 г. N 559 «Об утверждении свода правил СП 10.13130 «Системы противопожарной защиты. Внутренний противопожарный водопровод. Нормы и правила проектирования».

С учетом складывающейся в настоящее время ситуацией, на фоне масштабного переформления требований пожарной безопасности в нормативных документах по пожарной безопасности, конечно, не прошло мимо и судебной практики. Она начала меняться, и это позитивная новость, как для субъектов надзора, так и для надзорного ведомства тоже. Как говорится «будущее уже настало», а мы до сих пор живем по старым канонам, которые не отвечают элементарно-логическому образу мышления, в области пожарной безопасности.

К примеру, недавно произошедший пожар, за которым, в буквальном смысле следили, не только жители г. Санкт-Петербург, но и вся страна. Все средства массовой информации вещали в тот злополучный день 12.04.2021 года о том, что по адресу Октябрьской набережной, д. 50 происходит сильнейший пожар, на котором погибли люди, в том числе из лиц, прибывших спасать людей, пожарный. Здание 1870 года постройки, когда оно возводилось, еще и представить не могли, что здание необходимо обеспечить такими системами противопожарной защиты, как пожарная сигнализация, система оповещения людей о пожаре, система дымоудаления, система пожаротушения и другими системами, потому что и не было никаких норм и правил, да и самих систем тогда не существовало в природе. Но прошло более 150 лет! – мир поменялся, появились требования к

аналогичным объектам защиты, и что их не нужно исполнять?! – конечно нужно, обязательно. И тут же вернемся к рискам, о которых выше в нашей исследовательской работе мы уже говорили. Риски в данном случае высоки, само здание старое, имеет большие площади, под одной крышей размещаются помещения различной функциональной пожарной опасности, объект рассчитан на одновременное массовое пребывание людей в нем. И тут хорошо, что правоприменительная практика в судах, как правило, начала складываться в пользу и на стороне надзорного органа МЧС России, и обязывает собственников объектов защиты предпринять исчерпывающие меры по защите имущества и третьих лиц от возможных негативных последствий при пожаре.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках регуляторной гильотины проведена масштабная работа, отменено более 50 постановлений Правительства и 125 актов МЧС России. Однако, работа еще далека до завершения.

Новым стало и то, что появилась индивидуализация контрольно-надзорной деятельности, в рамках пожарного надзора, в отношении каждого, отдельно взятого объекта защиты, что существенно снизит административную нагрузку на добросовестного собственника объекта защиты.

Также вводятся новые определения, такие, как «ландшафтный пожар», «лесной пожар», дающие исключение разной трактовки требований в разных нормативных правовых актах и нормативных документах.

Исходя из вышеизложенного следует, что у нас в стране создана нормативно-правовая база, с помощью которой возможно решать проблемы, связанные с пожарной безопасностью и с возложенными президентом страны обязанностями по улучшению обстановки, по рассматриваемой теме. МЧС России детально работает и прорабатывает фундаментальные законодательные основы, для помощи государственным инспекторам по пожарному надзору, наделяя новыми обязанностями и полномочиями.

Глава 2 Практика применения изменений законодательства в деятельности федерального государственного пожарного надзора

2.1 Анализ ключевых нормативно-правовых актов регулирующих исполнение государственной функции в рамках осуществления федерального государственного пожарного надзора

Несомненно, важную роль играет техническое регулирование, как инструмент-помощник органам государственного пожарного надзора выявлять и пресекать нарушения требований пожарной безопасности. Ключевую профилактическую и регулиующую роль играет и статья 4 Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»:

Рассмотрим техническое регулирование в области пожарной безопасности.

Техническое регулирование в области пожарной безопасности представляет собой:

- установление в нормативно-правовых актах Российской Федерации и нормативных документах по пожарной безопасности требований пожарной безопасности к продукции, процессам проектирования, производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации;
- правовое регулирование отношений в области применения и использования требований пожарной безопасности;
- правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

К нормативно-правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относятся технические регламенты, принятые в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации,

устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности.

К нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований настоящего Федерального закона.

Статьей 4 определяется техническое регулирование в области пожарной безопасности. А именно, часть 1 комментируемой статьи определяет содержание технического регулирования в области пожарной безопасности. Эти положения основаны на нормах статьи 7 Федерального закона «О техническом регулировании» о содержании технических регламентов, а также на определении понятия «техническое регулирование», данном в статье 2 названного Закона: правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Понятие же «технический регламент» определено в статье 2 Федерального закона «О техническом регулировании» [39] как документ, который принят международным договором РФ, ратифицированным в порядке, установленном законодательством РФ, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для

применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

В частях 2 и 3 статьи определены виды актов (документов), которые относятся соответственно к нормативным правовым актам РФ и нормативным документам по пожарной безопасности – актам (документам), устанавливающих согласно п. 1 ч. 1 данной статьи требования пожарной безопасности к продукции, процессам проектирования, производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации. Прежде всего, следует обратить внимание на то, что речь идет об актах (документах) только федерального уровня. Как говорилось выше, это основано на положении пункта «р» статьи 71 Конституции РФ [10], согласно которому стандарты, эталоны и метрическая система находятся в ведении России.

В области пожарной безопасности среди нормативно-правовых актов РФ в части 2 комментируемой статьи названы:

- федеральные законы о технических регламентах, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности;
- федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности.

При этом следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 1 комментируемого Закона федеральные законы о технических регламентах, содержащие требования пожарной безопасности к конкретной продукции, не действуют в части, устанавливающей более низкие, чем установленные комментируемым Законом, требования пожарной безопасности.

Иными нормативными правовыми актами РФ, нежели федеральные законы, являются указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено частью 1 ст. 90 Конституции РФ [10]. Также необходимо отметить, что комментируемый Закон указывающий непосредственно на издание Президентом РФ указов, регулирующих отношения в области иного, чем пожарная безопасность, не предусматривает.

Правительство РФ, как установлено в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ [10], на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [41] установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в соответствии с п. 1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 [19], издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Часть 3 комментируемой статьи среди нормативных документов по пожарной безопасности называет национальные стандарты и своды правил, содержащие требования пожарной безопасности (нормы и правила).

Понятие «национальный стандарт» определено в ст. 2 Федерального закона «О техническом регулировании» [39] как стандарт, утвержденный национальным органом РФ по стандартизации.

Национальный орган РФ по стандартизации и национальный стандарт являются понятиями, впервые появившимися в Федеральном законе «О техническом регулировании» [39]. Соответственно, в связи с принятием Федерального закона «О техническом регулировании» постановлением Правительства РФ от 2 июня 2003 г. N 316 «О мерах по реализации Федерального закона «О техническом регулировании»* органом, уполномоченным исполнять функции национального органа РФ по стандартизации, первоначально был определен Госстандарт России, а постановлением последнего от 30 января 2004 г. N 4 «О национальных стандартах Российской Федерации»* [16] со дня вступления в силу названного Закона признаны национальными стандартами государственные и межгосударственные стандарты, принятые Госстандартом России до 1 июля 2003 г. (с указанной даты и вступил в силу данный Закон).

Однако, Госстандарт России в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [31] преобразован в Федеральную службу по техническому регулированию и метрологии с передачей функций по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности Минпромэнерго России. Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии, не просуществовав и двух месяцев, Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»* преобразована в Ростехрегулирование. [21]

Свод правил является новым видом документов в области стандартизации, положения о котором включены в Федеральный закон «О техническом регулировании» [39] в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ. Понятие «свод правил» определено в ст. 2

Федерального закона «О техническом регулировании» как документ в области стандартизации, в котором содержатся технические правила и (или) описание процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации продукции и который применяется на добровольной основе. Своды правил согласно п. 10 ст. 16 названного Закона разрабатываются в случае отсутствия национальных стандартов применительно к отдельным требованиям технических регламентов или объектам технического регулирования в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Также там определено, что разработка и утверждение сводов правил осуществляются федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий.

Также нельзя не отметить, что имеется неопределенность в понимании нормативных документов и их отграничении от нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Эта неопределенность исходит от Федерального закона «О техническом регулировании», в котором использованы указанные понятия, но не даны определения этих понятий или какие-либо пояснения в отношении этих понятий. Дело в том, что любой нормативный документ (в т.ч. национальный стандарт или свод правил) принимается федеральным органом исполнительной власти в той же форме, что и нормативный правовой акт. Попытка разграничения нормативных документов и нормативных правовых актов сделана в названных выше Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. N 88: согласно подпункта «г» п. 15 данных Правил не подлежат представлению на государственную регистрацию технические акты (ГОСТы, СНИПы, тарифно-квалификационные

справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат нормативных предписаний. Однако, во-первых, при этом использована иная терминология («технический акт» вместо «нормативный документ»), и, во-вторых, для признания акта нормативным документом или нормативным правовым актом требуется анализ и оценка соответствующего акта.

Наряду с прочим не вполне понятна причина, по которой федеральный законодатель указал в ч. 3 комментируемой статьи делится только на два вида документов в области стандартизации, в то время как в ст. 13 Федерального закона «О техническом регулировании» названы еще и такие их виды, как: правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций. В этом отношении показательны то, что в первоначальной редакции проекта комментируемого Закона (ст. 4) к нормативным документам по пожарной безопасности относились стандарты, нормы, правила, инструкции, технические условия и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности.

Рассмотрим перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции в рамках осуществления федерального государственного пожарного надзора. К ним относятся:

- Конституцией Российской Федерации;
- Гражданским кодексом Российской Федерации;
- Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации;
- Градостроительным кодексом Российской Федерации;
- Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;
- Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ «О

- государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- Законом Российской Федерации 21 июля 1993 г. N 5485-1 «О государственной тайне»;
 - Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
 - Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ «О техническом регулировании»;
 - Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. N 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»;
 - Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
 - Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
 - Федеральный закон от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
 - Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 63-ФЗ «Об электронной подписи»;

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. N 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»;
- Федеральный закон от 28 июля 2012 г. N 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна»;
- Федеральный закон от 23 июня 2016 г. N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;
- Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. N 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2003 г. N 11 «О Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. N 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» [20];
- постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. N 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. N 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций административных регламентов предоставления государственных услуг»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2013 г. N 966 «О лицензировании образовательной деятельности»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. N 250 «О компетентном органе Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Таможенного союза «О безопасности пиротехнических изделий»;
- постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. N 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2014 г. N 636 «Об аттестации экспертов, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля

- (надзора), органами муниципального контроля, к проведению мероприятий по контролю»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. N 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»;
 - постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. N 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;
 - постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. N 323 «О направлении запроса и получении на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документов и (или) информации органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 06.08.2004 N 372 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 06.08.2004 N 372 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации»;

- Федерации от 16.03.2007 N 140 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения»;
- приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 24.02.2009 N 91 «Об утверждении формы и порядка регистрации декларации пожарной безопасности»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 30.06.2009 N 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 28.06.2012 N 382 «Об утверждении Порядка осуществления территориальными органами Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации и федеральными государственными казенными учреждениями, находящимися в ведении Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, полномочий главного администратора доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 05.04.2012 N 176 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов федерального государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы ГПС, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»;
 - приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 29.07.2015 N 405 «Об утверждении Административного регламента МЧС предоставления

государственной услуги по приему копий заключений о независимой оценке пожарного риска»;

- приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 N 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Вышеперечисленными документами обязан руководствоваться в своей работе государственный инспектор по пожарному надзору при выполнении государственной функции. При этом в качестве основных следует выделить следующие нормативные правовые акты и нормативные документы, которые более часто используются в повседневной деятельности сотрудники отделов и отделений государственного пожарного надзора:

- Федеральный закон от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. N 385 «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. N 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»;
- приказом Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 21.11.2008 N 714 «Об утверждении Порядка учета пожаров и их последствий» [22].

Как видно из большого списка вышеперечисленных нормативных правовых актов, что их высокое количество никак не может положительно отражаться на высокой эффективности деятельности сотрудников государственного пожарного надзора. И верно определены цели реформирования («регуляторной гильотины»), что благодаря снижению количества объема документов, будет повышаться качество работы инспекторского состава, у инспекторского состава появится больше

возможности лучше изучить нормативную правовую базу с которой необходимо работать, так и для проверяемых инспекторами лиц (предприятий и организаций), им будет проще подготовиться к предстоящим контрольным и надзорным мероприятиям за счёт сведения нормативных требований в единый свод правил (проверочный лист) по соблюдению обязательных требований по пожарной безопасности.

Исходя из анализа ключевых нормативно-правовых актов регулирующих исполнение государственной функции в рамках осуществления федерального государственного пожарного надзора выделяется Федеральный закон № 123-ФЗ от 22.07.2008 года, который заполнил правовой вакуум, сложившейся в начале 2000-х годов в России.

2.2 Судебная практика государственного пожарного надзора в Российской Федерации

В данном разделе рассмотрим практическую сторону работы государственных пожарных инспекторов, а именно правоприменительную практику и юридические последствия.

Собственники имущества. Самая простая ситуация – это проверка в отношении объекта, который используется (эксплуатируется) собственником. Однако собственника могут привлечь к ответственности, если проверяемый объект используется арендатором (Конституционный Суд РФ не принял к рассмотрению жалобу арендодателя на неопределенность ст. 38 Закона N 69-ФЗ, якобы позволяющей неправомерно возлагать на него обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности, см. определение от 23.12.2014 N 2906-О). Обычно договор аренды определяет, какая из сторон отвечает за соблюдение пожарной безопасности. Однако некоторые нарушения требований пожарной безопасности (носящие капитальный характер) могут быть устранены только собственником и не могут быть

вменены арендатору (решения Свердловского облсуда от 28.07.2017 по делу N 72-763/2017, Мосгорсуда от 14.12.2017 по делу N 7-15671/2017). Кроме того, арендодатель привлекается к ответственности, если по договору он осуществляет контроль за обеспечением арендатором сохранности имущества и его состоянием (постановления Седьмого ААС от 25.07.2014 N 07АП-8453/13, Мосгорсуда от 25.09.2017 по делу N 4а-4617/2017). Напротив, часть нарушений (например, хранение горючих товаров, отсутствие журнала учета и осмотра огнетушителей, непроведение обучения работников и пр.) вменяется только лицу, которое непосредственно эксплуатирует объект защиты - арендатору или субарендатору, пользователю по договору безвозмездного пользования (постановления Верховного Суда РФ от 22.02.2018 N 83-АД18-2, Восьмого ААС от 08.11.2019 N 08АП-11526/19, решения Мосгорсуда от 14.03.2018 по делу N 7-3246/2018, Тюменского облсуда от 25.04.2018 по делу N 21-221/2018). Предписание могут выдать одному из собственников, поскольку он не лишен возможности самостоятельно избрать механизм исполнения предписания.

Руководители органов власти. Если объект защиты находится в муниципальной или государственной собственности, к ответственности (либо понуждению к исполнению конкретных мер) может быть привлечен главный распорядитель бюджетных средств, направляемых на финансирование объекта, или орган, исполняющий полномочия собственника (определения Свердловского облсуда от 12.04.2012 N 33-4211/2012; Пермского краевого суда от 16.01.2012 по делу N 33-351).

Если собственнику принадлежит только часть помещений здания, он может быть признан виновным и по нарушениям правил пожарной безопасности, относящихся к общему имуществу здания.

При этом законодательство предусматривает определенные послабления для глав региональных органов власти и муниципальных образований, возглавляющих местную администрацию: если будет установлено, что главой органа власти / муниципального образования

вносилось (по правилам бюджетного процесса) предложение о выделении бюджетных ассигнований на соответствующие полномочия, однако бюджетные средства не выделялись, то производство по делу прекращается (ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ).

Согласно ч.ч. 1.1 и 2 ст. 161 ЖК РФ, ответственным за соблюдение требований пожарной безопасности в отношении общего имущества в многоквартирном доме является лицо, управляющее многоквартирным домом. Из-за этого пожарный надзор выдает предписания и наказывают за нарушения требований пожарной безопасности (постановления АС Московского округа от 24.01.2019 N Ф05-21222/18, Девятнадцатого ААС от 19.02.2020 N 19АП-363/20). Управляющая компания будет привлечена и в случае, если она заключила с третьим лицом договор на техобслуживание МКД (постановление АС Западно-Сибирского округа от 11.09.2014 N Ф04-7790/14). Причем решение собственников жилья о неисполнении предписания не является основанием для освобождения УК от ответственности за его неисполнение (постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 15.11.2013 N Ф08-7009/13, Двенадцатого ААС от 28.11.2017 N 12АП-12938/17, Восьмого ААС от 17.01.2014 N 08АП-10228/13, противоположное решение - постановление Тринадцатого ААС от 24.07.2014 N 13АП-12430/14).

Должностные лица в пределах их компетенции (решение Вологодского облсуда от 18.09.2012 по делу N 7-338/2012). При этом если будет установлено, что должностным лицом регионального органа власти, местного самоуправления, руководителем муниципального или госучреждения вносилось (по правилам бюджетного процесса) предложение о выделении бюджетных ассигнований на выполнение соответствующих уставных задач муниципальных или госучреждений, полномочий регионального органа или органа МСУ, однако средства на это не выделялись, то производство по делу прекращается (ч. 4 ст. 24.5 КоАП РФ, постановление Верховного Суда РФ от 07.11.2017 N 46-АД17-29). Однако

лишь в том случае, если суд сочтет представленные доказательства убедительными (постановление Четырнадцатого ААС от 31.01.2018 N 14АП-11333/17, решения Кавказского райсуда Краснодарского края от 09.04.2018 по делу N 12-8/2018, Базарно-Карабулакского райсуда от 22.03.2018 по делу N 12-4/2018, Манского райсуда Красноярского края от 19.09.2017 по делу N 12-31/2017, Балахтинского райсуда Красноярского края от 11.12.2017 по делу N 12-55/2017).

Таким образом, складывающаяся судебная практика государственного пожарного надзора в Российской Федерации позволяет реагировать на нарушения со стороны проверяемых лиц и привлекать их к законной ответственности. Также видно, что развитие судебных решений не стоит на месте, судьи меняют решения своих коллег, ввиду изменения времени и обстоятельств, складывающихся вокруг в нашей стране.

Глава 3 Рекомендации по внесению изменений в структуру работы федерального государственного пожарного надзора

3.1 Работа по реализации «регуляторной гильотины» и внесению изменений в действующее законодательство

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – № 294-ФЗ) вышел в свет 12 лет назад, в середине 2009 г. Хотя уже продолжительное время (годы) ведется работа по разработке, принятию главного и уже нового нормативно-правового акта регулирующего взаимоотношения в рассматриваемой теме, федеральный закон № 294-ФЗ остается и по сей день остается верховным актом в системе госконтроля, но на его замену уже готов и принят новый закон №248-ФЗ.

В данном разделе доклада раскрыты наиболее интересные данные о том, как развивалась система государственного контроля в РФ за прошедшие 12 лет и как она отражается на органах федерального государственного пожарного надзора в настоящее время. В 2019 г. Правительство РФ отработала 2 акта, призванные заменить закон № 294-ФЗ: закон о госконтроле и новый законодательный акт об обязательных требованиях.

В следующем разделе проведены анализы указанных проектов законов: даны оценки, достижения цели реформы со стороны предпринимательского сообщества. На наш взгляд, несмотря на ряд положительных изменений, 2 акта еще не смогли достичь саму цель реформирования, а именно снижения бюрократического давления на бизнес со стороны контролирующих органов. Закон о госконтроле перегруженный процедурными вопросами вне угоду содержательного регулирования инструментов государственного контроля (например, риск-ориентированному подходу там почти не уделено внимания, что негативно выльется в самом итоге реформирования). Бизнесу от этого

проще не будет, будет новая система проверок, которая так или иначе подгружает бизнес-сообщество на прямую отчетность госорганам о всех действиях. Проблема неконтролируемого возникновения обязательных требований лишь частично будет решена. «Закон о законах» продолжает быть сильным инструментом контроля бизнеса.

В заключительном разделе доклада основные моменты посвящены актуальным административным барьерам в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности и разрешительной. На основании собранных данных выбраны наиболее значимые и показательные проблемы регулирования контрольно-надзорной деятельности. В исследовании в соответствии с просьбами бизнес-сообщества были включены вопросы касающиеся различные сферы регулирования: такие как пожарная безопасность и другие.

Рассмотрим основные положения риск-ориентированного подхода.

Одной из важнейших новаций за последнее десятилетие действующего Федерального закона №294 в системе государственного контроля и надзора явилось внедрение такого инструмента, как риск-ориентированный подход.

Риск-ориентированный подход в органах федерального государственного пожарного надзора стал одним из основных подходов в осуществлении органами ГПН своих функций. Но при этом, конечно еще остается множество не изученных до конца вопросов о эффективности и полезности принятия данного инструмента, так как времени прошло ещё мало. Но для многих организаций, особенно относящихся к микро, либо малому бизнесу послабления оказались существенными уже сейчас, взять хотя бы частоту количества проверок в отношении них.

В риск-ориентированную модель, используемую при осуществлении федерального государственного пожарного надзора постановлением Правительства Российской Федерации от 9.10.2019 г. № 1303 внесены изменения [21]. Введена категория чрезвычайно высокого риска, позволяющая уделять больше внимания противопожарной защищенности объектов здравоохранения, образования и социальной сферы. С учетом

применения риск-ориентированного подхода органами государственного пожарного надзора Российской Федерации взято на учет порядка 3 млн. объектов защиты [13].

С появлением риск-ориентированного подхода поменялось представление и подход, новая концепция к осуществлению надзора в нашей стране. Появилась прямая зависимость степени потенциальной опасности используемых, эксплуатируемых объектов защиты и количеством в отношении таких объектов проверочных мероприятий [12].

В риск-ориентированном подходе можно выделить два важных элемента:

- система оценки уровней рисков;
- система оценки мер по управлению рисками.

В соответствии с новыми положениями Федерального закона № 294-ФЗ управлять рисками возможно используя выбор интенсивности профилактических и контрольно-надзорных мероприятий (периодичность, продолжительность, форма).

Хотя при этом всем, ряд отраслевых законов предусматривает куда более весомый инструментарий для управления рисками, включающий разделение требований, которые предъявляются к различным объектам защиты.

В ходе работы были изучены пути реформирования контрольно-надзорной среды зарубежных стран и здесь особый интерес представляют реформы, реализуемые в Великобритании с 2005 г. и в Нидерландах с 2006 г. Среди последних инициатив наиболее интересны реформы, осуществляемые в Литве с 2010 г. и в Италии с 2011 г. [43, 2].

Пути изменения с помощью реформирования определяется следующей идеей: сделать государственный контроль и надзор более риск-ориентированным и направить усилия проверяющих на обеспечение достижения конечных результатов регулирования, связанных со снижением

негативных воздействий различных рисков на жизнь и здоровье граждан и окружающую среду [43, 91].

Созданный в России единый реестр проверок имеет сходства с единой информационной системой служб надзора Нидерландов, созданная в рамках реализации реформы государственных контролеров, представляет собой «минимальный» вариант в том смысле, что она не заменяет и не консолидирует существующие информационные системы различных служб надзора, а только объединяет их данные таким образом, что каждая служба надзора получает возможность использовать в своих оценках данные других служб, включая результаты ранее проведенных проверок [47].

Результаты правоприменительной практики Федерального государственного пожарного надзора являются последствиями реформы контрольно-надзорной деятельности в России.

Согласно распоряжения Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации № 101 от 20.03.2019 утвержден сводный план реализации приоритетного проекта Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, в котором определены исполнители и соисполнители его мероприятий – структурные подразделения центрального аппарата Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации и научные и учреждения образования системы Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации и уточнены сроки.

В области обеспечения пожарной безопасности на период до 2030 года разработаны Основы государственной политики России, которыми определены приоритетные направления, задачи, цели и механизм их реализации. В реализации государственной политики заложены основные задачи в области обеспечения пожарной безопасности в соответствии паспортом приоритетного проекта «Совершенствование функции государственного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – приоритетный

проект Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации), утвержденным протоколом от 21 февраля 2020 года № 13(2) заседания Проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [27], ими являются:

- развитие системы негосударственного контроля;
- совершенствование ГПН путем внедрения принципа приоритетности профилактических мероприятий и риск-ориентированного подхода с учетом индикаторов риска;
- оценка возможных пожарных рисков на территории Российской Федерации, определение структуры и содержания комплекса задач по предотвращению этих рисков;
- совершенствование нормативной правовой базы в области пожарной безопасности с учетом риска причинения вреда (ущерба).

Также исходя из проведенного анализа подконтрольные субъекты от внедрения риск-ориентированного подхода получили исключительно выгоду. Они «лишились» сплошного, всеобщего подхода в системе проведения проверок. Всего из под надзора выведено больше семисот тысяч поднадзорных объектов защиты. Основным полем действий для надзора остались социально-значимые объекты (здравоохранения, спорта, образования, культуры, социальной защиты), объекты с массовым пребыванием людей, производственные объекты объединяющие такие риски, как большое количество людей, так и потенциальную опасность при чрезвычайной ситуации, крупный материальный ущерб.

Привлечение сотрудников госпожнадзора в качестве специалистов при проведении прокуратурами проверок исполнения законодательства в области обеспечения пожарной безопасности составляет достаточно большую часть от общего количества проверок и составляет порядка восьми тысяч раз ежегодно. Органы прокуратуры играют важную роль в обеспечении

справедливости и законности применения органами МЧС России возложенных на них обязанностей.

В Министерстве по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации организована работа «регуляторной гильотине» по выявлению дублирующих, избыточных, устаревших обязательных требований пожарной безопасности.

Изменения, к которым тянется МЧС России похвально, они оптимизируют требования в области пожарной безопасности, что позволит достичь качественного повышения и гибкость пожарного нормирования, обеспечит многовариантность решений при обеспечении пожарной безопасности. Что также даст «толчок» к оптимизации затрат на материально-техническое обеспечение противопожарных нужд подконтрольного лица.

Для определения классов опасности вводится правило идентификации поднадзорных объектов защиты, зданий и сооружений. Особую актуальность данное правило имеет для тех лиц, у которых проектная документация, по каким-либо причинам отсутствует, утеряна, либо объект был построен по типовому методу застройки.

При работе с обращениями с гражданами, благодаря реформированию контрольно-надзорной деятельности, появилась возможность выдачи предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований пожарной безопасности, что также существенно снизило давление со стороны надзорного органа МЧС России в отношении проверяемых лиц, как с административно-правовой точки зрения, так и снижения бюрократических процедур [6].

Процедура перехода на профилактику нарушений обязательных требований по пожарной безопасности является важной составляющей в работе Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, в Федеральном законе №294-ФЗ предусматривалось всего три вида профилактики, а в новом Федеральном законе №248-ФЗ, который начнет

действовать очень скоро с 1 июля 2021 года предусматривается уже семь видов профилактических мероприятий.

Одной из форм правового просвещения МЧС является проведение публичного обсуждения правоприменительной практики ГПН.

О работе по реализации «регуляторной гильотины» и внесению изменений в действующее законодательство:

Более подробно остановимся на вопросах внесения изменений в действующее законодательство.

Сегодня ключевым вектором в обновлении нормативно-технической базы является реализация механизма «регуляторной гильотины».

Правительством Российской Федерации еще в мае 2019 года утвержден план мероприятий («дорожная карта»), в соответствии с которым проведена масштабная работа [25].

Основная цель реформирования – исключение устаревших (дублирующих) требований и введение понятных, обоснованных норм во взаимодействии с экспертным и бизнес-сообществом.

К настоящему времени Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации три законопроекта, направленные на совершенствование системы обеспечения пожарной безопасности, на систематизацию обязательных требований, исключение устаревших, избыточных и дублирующих норм, а также совершенствование вопросов декларирования.

Кроме того, в рамках «гильотины», по предложению Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2020 № 1034 [17] отменено 53 постановления Правительства и 125 ведомственных актов, устанавливающих обязательные требования в области пожарной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и безопасности людей на водных объектах.

Взамен указанных актов принято 10 актов Правительства и 10 приказов МЧС. Кроме того, планируется к принятию проект постановления Правительства «Об утверждении перечня зданий, подлежащих оборудованию системами противопожарной защиты».

Все названные акты прошли процедуру обсуждения с участием экспертов и бизнес-сообщества на открытых площадках рабочих групп, сформированных Правительством.

На площадке рабочей группы проведена колоссальная и плодотворная работа по каждому подготовленному акту, что позволило сделать акты понятными для большинства заинтересованных лиц.

Рассмотрим результаты осуществления федерального государственного пожарного надзора в области пожарной безопасности на территории Российской Федерации в 2020 году.

Согласно данным ФГБУ ВНИИПО МЧС РОССИИ, в 2020 году было запланировано проведение 50221 плановых проверок. В связи с установленными особенностями осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), с учетом установленной процедуры организации, согласования и проведения контроля (надзора), всего проведено 38618 плановых проверок, с учетом ограничений проведения проверок в отношении малого и среднего бизнеса, а также ограничений вызванных новой коронавирусной инфекцией – COVID-19. Прокурорами принято 19635 решений о согласовании проведения внеплановых проверок. Принято 6334 решения прокурорами об отказе в согласовании проведения внеплановых проверок [32].

Теперь рассмотрим законопроектную деятельность Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в части регулирования и организации надзорных мероприятий в области пожарной безопасности.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации является активным участником реализации механизма «регуляторной гильотины». О чем свидетельствует принятие базового Федерального закона

от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248) [40].

В целях приведения отраслевых законов в соответствие с положениями Федерального закон № 248, который вступает в силу с 1 июля 2021 года, Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, принимает активное участие в разработке проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», так называемого «закона-спутника».

Кроме этого предстоит переработка положений о видах надзоров, осуществляемых Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации (6 постановлений Правительства Российской Федерации и 12 приказов Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации).

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 года № 1662 «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре», утвержден новый порядок и критерии отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора. В отличие от предыдущего регулирования категория присваивается не для групп объектов, а индивидуально для каждого объекта. При этом, правообладатели объектов смогут самостоятельно оценивать правомерность отнесения эксплуатируемых зданий и сооружений к соответствующей категории риска.

Такая модель управления пожарным риском позволит индивидуально определять периодичность проведения контрольно-надзорных мероприятий, и соответственно, снизить необоснованную административную нагрузку в

отношении добросовестных собственников объектов. Постановление вступило в силу с 1 января 2021 года.

Одновременно предстоит издать ряд нормативных правовых актов Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, связанных с утверждением перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований и порядка их выявления, индикативных показателей по всем видам надзоров.

Также предстоит активная работа в рамках подготовки Минэкономразвития России 14 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в сфере организации и осуществления надзорной деятельности.

В порядке реализации Указа Президента Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 198 «О мерах по ликвидации последствий природных пожаров на территории Забайкальского края» и поручений Правительства Российской Федерации от 7 мая 2019 г. № ЮТ-П16-3669, 22 декабря 2020 г. принят Федеральный закон № 454-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности».

Можем отметить следующие изменения:

- Введенные определения «ландшафтный (природный) пожар» и «лесной пожар», обеспечат разграничение полномочий между соответствующими органами исполнительной власти при их тушении.
- Предусмотрены изменения в части наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по осуществлению первичных мер пожарной безопасности в границах муниципальных районов, в том числе на межселенной территории (за границами городских и сельских населенных пунктов).
- Уточнены основания проведения органами государственного пожарного надзора внеплановых проверок в отношении органов

местного самоуправления при введении органом государственной власти особого противопожарного режима.

- Проверки будут проводиться только в отношении населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров, перечень которых утверждается соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В порядке реализации положений указанного Федерального закона Министерством по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации» [36]. Проектом постановления устанавливаются критерии определения населенных пунктов, подверженных угрозе лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров.

Можно выделить следующие приоритетные направления Департамента надзорной деятельности и профилактической работы Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в 2021 году:

- Нормативное обустройство, регулирование процедур организации и осуществления контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и органов власти Российской Федерации, в рамках реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [40].
- Автоматизация надзорных функций, и предоставление государственных услуг в электронном виде путем внедрения автоматизированной аналитической системы поддержки принятия решения и управления контрольно-надзорными органами Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в единую цифровую платформу, создаваемую в рамках федерального

проекта «Цифровое государственное управление» национального проекта «Цифровая экономика».

- Участие должностных лиц государственного пожарного надзора Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в рамках государственного строительного надзора на объектах с массовым пребыванием людей.
- Внедрение досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, направленного на развитие механизмов взаимодействия общества и государства при проведении проверочных мероприятий, а также упрощение их взаимодействия с использованием цифровых платформ.
- Подготовка нового Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях путем осуществления организации принятия участия Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в работе соответствующей межведомственной комиссии.
- Введение наказания в виде административного приостановления деятельности за повторное нарушение требований пожарной безопасности.
- Усиление уголовной ответственности за лесные пожары, возникшие по причине неосторожного обращения с огнем.
- Совершенствование деятельности регуляторной функции Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации в области контроля за организациями, осуществляющими деятельность в области пожарной безопасности и имеющими соответствующие лицензии.
- Каждые шесть лет осуществлять пересмотр положений нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования с учетом мониторинга противопожарных требований, обстановки с пожарами,

а также предложений экспертного и бизнес-сообщества.

Итак, необходимо понимать, что в результате реформы контрольно-надзорной деятельности, статус сотрудника контрольно-надзорного органа федерального государственного пожарного надзора значительно не изменится, субъекты их деятельности его по-прежнему будут «бояться». Инспектор отдела надзорной деятельности и профилактической работы Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации с недавнего времени в соответствии со статьей 20.4, которая дополнена частью 2.1 с 20 марта 2021 г. – Федеральным законом от 9 марта 2021 г. N 36-ФЗ вправе весьма жестко пресекать неправомерную деятельность, если оно совершено на объектах защиты, отнесенных к категории чрезвычайно высокого, высокого или значительного рисков (тот самый риск-ориентированный подход), и выражается в необеспечении работоспособности или исправности источников противопожарного водоснабжения, электроустановок, электрооборудования, автоматических или автономных установок пожаротушения, систем пожарной сигнализации, технических средств оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре или систем противодымной защиты либо в несоответствии эвакуационных путей и эвакуационных выходов требованиям пожарной безопасности, при этом наказание будет таким, как административное приостановление деятельности на срок до тридцати суток [6].

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что в работе рассмотрен системный подход к реформированию надзорного органа Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации. Данный подход позволил министерству за последние годы добиться неплохих показателей. Благодаря риск-ориентированному подходу количество разных проверок снизилось более чем на 30%. Однако, и столь мощный инструмент, как риск-ориентированный подход, не является совершенным. Нужна его детальная проработка. Необходимо сделать его более гибким, продуманным, как пример, требует усовершенствования программный комплекс «Калькулятор

отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора», с помощью внесения более прозрачных механизмов и тщательно продуманных индикаторов риска.

Нормативно-правовыми актами контрольно-надзорных органов, статус сотрудников определяется конкретнее. В них устанавливаются требования к квалификации сотрудника, должностные обязанности, права и ограничения, которые он обязан неукоснительно выполнять.

Показатели эффективности и результативности сотрудников ГПН представляют наибольший интерес [1]. Отменена, так называемая в народе «палочная система», теперь основным показателем работы государственных пожарных инспекторов нужно считать снижение количества событий, связанных с техногенными пожарами, различными чрезвычайными ситуациями, погибшими и пострадавшими, а также суммой материального ущерба. Для этого создан прозрачный механизм мониторинга над контрольно-надзорной деятельностью в Российской Федерации, это Единый реестр проверок, являющийся хорошим инструментом в руках Генеральной прокуратуры РФ. Всю необходимую для государства информацию легко взять и проанализировать.

Также проверяющие инспекторы пожарного ведомства при проведении плановых проверок используют проверочные листы, которые за последние годы подвергались неоднократному реформированию, а точнее полной их переработке. Министерство по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации является одним из передовых ведомств, которое использует данный инструмент уже сейчас. Пример проверочного листа (списка контрольных вопросов) приведен в таблице ниже («Таблица 1»). Использование проверочных листов не только экономит рабочее время инспектора, но и является преимуществом для собственника проверяемого объекта, так как у последнего появляется возможность подготовиться по списку контрольных вопросов к проверке [11].

Таблица 1 – Пример формы проверочного листа

Примерный перечень вопросов, отражающих содержание обязательных требований, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки объекта (наименование, адрес): _____		
Наименование противопожарного мероприятия	Реквизиты нормативных правовых актов	Ответ: да, нет, не распространяется
		Объект защиты N _____ (наименование объекта)
Обеспечивается ли пожарная безопасность объекта защиты путем выполнения выбранного условия соответствия в части: Не превышения ранее установленных требований пожарной безопасности при эксплуатации объекта защиты	Часть 4 статьи 4 ТРoТПБ	да
соблюдения противопожарных расстояний между зданиями и сооружениями, наружными установками и открытыми стоянками автомобилей?	Статьи 4, 6, глава 16, статьи 78, 80, 100 ТРoТПБ, статья 20 ФЗоПБ	да
реализации организационно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объекта защиты, предусмотренных проектной документацией (при ее наличии, за исключением требований, предусмотренных ППР) и (или) специальными техническими условиями и (или) рекомендациями по результатам расчетов пожарных рисков, исследованиях, расчетах и (или) испытаниях, подтверждающих обеспечение пожарной безопасности объекта защиты в соответствии с частью 7 статьи 6 ТРoТПБ?	Статьи 4, 6, 51 78, ТРoТПБ, статья 20 ФЗоПБ	да
соответствия исходных данных, использованных в исследованиях, расчетах и (или) испытаниях, подтверждающих обеспечение пожарной безопасности объекта защиты в соответствии с частью 7 статьи 6 ТРoТПБ?	Статьи 4, 6 ТРoТПБ	да

Продолжение таблицы – 1

Обеспечено ли на объекте защиты с массовым пребыванием людей проведение не реже 1 раза в полугодие практических тренировок по эвакуации работников, покупателей, других лиц, находящихся в здании, сооружении?	Пункт 9 ППР	да
Обеспечено ли устранение выявленных в ходе проверок повреждений огнезащитного покрытия?	Пункт 13 ППР	да
Обеспечено ли наличие и исправное состояние на дверях лестничных клеток (за исключением дверей, ведущих в квартиры и непосредственно наружу), приспособлений для самозакрывания?	Пункт 14, 24 ППР	да
Исключено ли ограничение в результате размещения транспарантов и баннеров проветривания и естественного освещения лестничных клеток, и (или) препятствие?	Пункт 33 ППР	да
Исключено ли размещение и (или) складирование горючих, легковоспламеняющихся веществ и материалов в электрощитовых?	Пункт 35 ППР	да
Исключена ли прокладка электрической проводки по горючему основанию либо нанесение (наклеивание) горючих материалов на электрическую проводку?	Пункт 35 ППР	да
Составлен ли регламент технического обслуживания систем противопожарной защиты?	Пункт 54 ППР	да
Прекращено ли примыкание строительных конструкций, выполненных из древесины, при этом теплоизолирована ли поверхность поврежденной конструкции либо увеличена ли величина разделки (отступки)?	Пункт 77 ППР	да
Установлены ли металлические печи для отопления зданий только заводского изготовления?	Пункт 82 ППР	да
Обеспечивается ли выполнение технической документации изготовителей металлических печей?	Пункт 82 ППР	да

Конечно, не во всех случаях реализуется такой строгий подход. В Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, сотрудники которых имеют воинские или специальные звания, планы по штрафам прямо не ставятся, но соответствующие показатели учитываются и оцениваются с аналогичных позиций.

Таким образом, административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа МЧС России нуждается в унификации, обособлении по признаку реализуемой функции, оптимизации в части

реализации полномочий по рассмотрению обращений граждан и организаций, содержащих данные о нарушениях обязательных требований; продолжении реформирования деятельности государственного пожарного надзора, несмотря на уже проделанную большую работу в этом направлении.

В данном параграфе рассмотрена работа по реализации «регуляторной гильотины» и внесению изменений в действующее законодательство, показаны основные приоритетные задачи, которые необходимо решить в ходе регуляторной гильотины и применения риск-ориентированного подхода.

3.2 Модель учета рабочего времени сотрудников пожарного надзора, как эффективного инструмента анализа его деятельности

Согласно изложенным выводам теоретической части исследования следует, что наибольшее волнение вызывает проблема численности сотрудников пожарного ведомства. Особо остро этот вопрос стоит со стороны практического применения в надзорной и профилактической деятельности федеральных инспекторов государственного пожарного надзора, а также считается, что требуется внесение упорядочивания задач (во времени) в их повседневной работе.

Задачами гильотины являются, не на прямую, а как следствие, снижение количества оперативных событий (чрезвычайных происшествий), таких как пожары, гибель и травмирования на них людей. Эта задача выполнима при реализации определенных задач, стоящих перед МЧС России. На пути реализации стоит одна из важнейших задач, это упорядочивание результативности и эффективности контрольно-надзорного органа (федерального государственного пожарного надзора).

Нельзя считать эффективной систему контроля и надзора при таких обстоятельствах. Беспорядочный учет рабочего времени сотрудников

напрямую определяет и их низкую эффективность. Также недопустимо делать выводы такого характера, как: инспекторским составом проведено маленькое количество надзорных и профилактических мероприятий (за отчетный период) и при этом отсутствовали оперативные события (пожары), говорить о том, что у данного государственного органа все хорошо и ставить их в пример подражания для остальных подразделений федерального государственного пожарного надзора. Как и упоминалось в исследовании, что на оперативные события влияют и другие важные социальные и иные факторы, такие как уровень жизни населения, климатические условия, сезонность и т.д.

В основе разработанной модели, предлагается внедрение прямых показателей результативности и эффективности контрольно-надзорного органа (федерального государственного пожарного надзора). В показатели результативности и эффективности необходимо внести четкие параметры, по которым будет оцениваться работа конкретного государственного инспектора по пожарному надзору.

К таким параметрам, имеется необходимость включить (эффективность рабочего времени в рабочих днях в течение месяца (отчетного периода)):

- количество проведенных плановых и внеплановых проверок, то есть результативность (количественный показатель), будет зависеть от конкретно проведенной плановой проверки объекта защиты в зависимости от присвоенной категории риска: чрезвычайно высокого риска; высокого риска; значительного риска; среднего риска; умеренного риска. Зависимость количества дней на проверку от категории риска приведена ниже («Рисунок 1»). В первой главе работы, при анализе эффективности контрольно-надзорной деятельности в рамках «регуляторной гильотины» было показано, что в среднем по России на 1 плановую проверку государственный инспектор по пожарному надзору тратит 7 рабочих дней. От этого исходило и решение Правительства РФ в новом законе №248 – ФЗ

«О государственном контроле», что с 01.07.2021 года время на проведение плановой проверки сокращается до 10 рабочих дней, вместо 20 рабочих дней, которые были предусмотрены в Федеральном законе № 294-ФЗ;

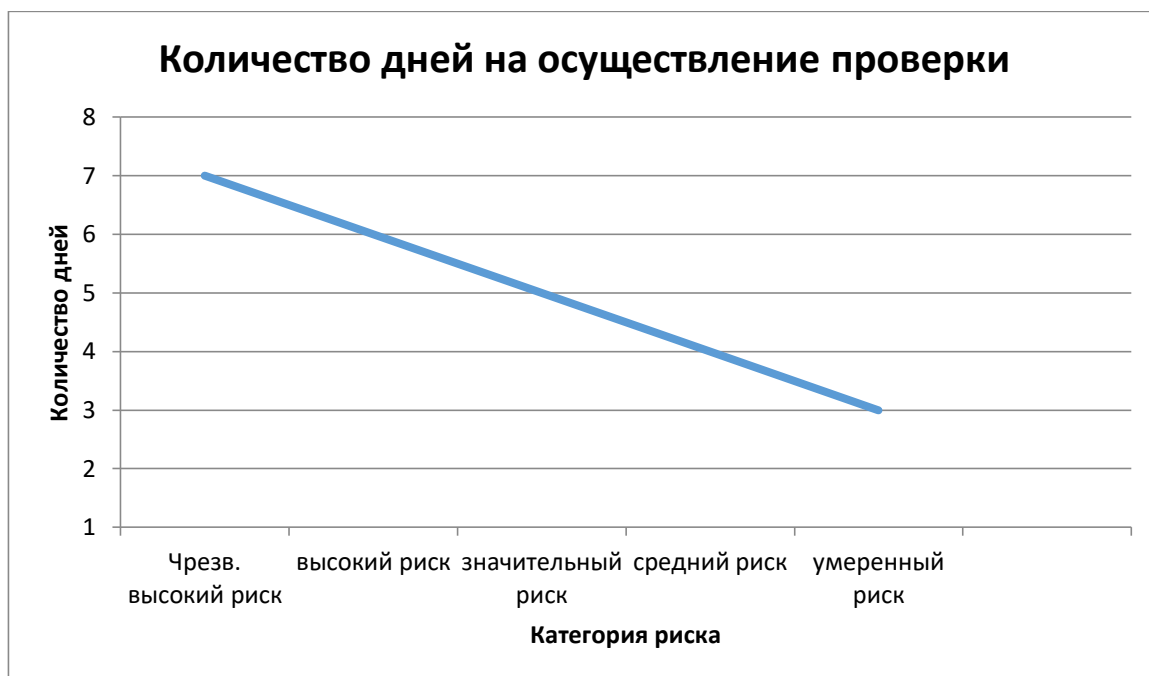


Рисунок 1 – Зависимость количества дней на проверку от категории риска

- количество составленных протоколов об административном правонарушении – для оценки времени необходимо предусмотреть, что на 1 материал (извещение на протокол и его отправка адресату, составление и вручение протокола, рассмотрение административного дела, составление постановления об административном наказании, вынесение представления, формирование дела и передача на хранение) будет затрачено 6 рабочих часов (0,75 дня);
- количество консультаций – на одну консультацию 0,1 дня рабочего времени;

- заполнение проверочного листа (списка контрольных вопросов), применяемого в рамках федерального государственного пожарного надзора и внесения заполненных данных в ФГИС «Единый реестр проверок» – 0,5 дня по результатам одной проверки. Пример разработанного проверочного листа приведен в Приложении 1.
- составление отчетных сведений – 2 рабочих дня;
- проведение иного пожарно-профилактического мероприятия – 0,25 дня за каждое отдельное мероприятие.

Представленная выше модель была апробирована в работе инспекторского состава отдела надзорной деятельности и профилактической работы г. Сосногорска управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Коми (далее – отдел). Списочный состав отдела состоит из шести сотрудников: начальник отдела, заместитель начальника, старший инспектор, инспектор, старший дознаватель, дознаватель. Для апробации в предложенной модели не будет учтена работа дознавателей, ввиду того, что работа в данном направлении специфическая, заранее не полный план их работы, так как он напрямую зависит от произошедших пожаров. Данные по учету рабочего времени приведены в таблице ниже («Таблица 2»).

Исходя из полученных данных, указанных в таблице, можно определить нагрузку каждого сотрудника отдела. Исходя из итоговых данных видно, что всеми сотрудниками достигнуты планы отдела на месяц, кроме начальника отдела, но в его показатели не включены иные обязанности, такие как организационно-распорядительные, которые не подлежат переводу в нормо-дни.

Таблица 2 – Учет рабочего времени сотрудников отдела надзорной деятельности и профилактической работы за месяц:

л/с индикатор	Начальник отдела	Заместитель начальника отдела	Старший инспектор	Инспектор
Плановая проверка ч/в риска	7 д.	—	—	—
Плановая проверка выс. риска	—	6 д.	—	—
Плановая проверка значит. риска	—	—	5 д.+ 5 д.	—
Плановая проверка средн. риска	—	4 д.	—	4 д.+ 4 д
Плановая проверка умерен. риска	—	—	3 д.	3 д.
Внеплановая проверка ч/в. риска	—	—	7 д.	—
Внеплановая проверка выс. риска	6 д.	—	—	—
Внеплановая проверка значит. Риска	—	5 д.+ 5 д.	—	—
Внеплановая проверка средн. риска	—	—	—	4 д.+ 4 д
Внеплановая проверка умерен. риска	—	—	—	—
Составлено протоколов	2*0,75 д.	2*0,75 д.	3*0,75 д.	3*0,75 д.
Консультации	5*0,1 д.	2*0,1 д.	3*0,1 д.	3*0,1 д.
Заполнение проверочного листа	1*0.5 д.	2*0.5 д.	3*0.5 д.	3*0.5 д.
Заполнение отчетных сведений	2 д.	2 д.	2 д.	2 д.
Проведение иного профилактического мероприятия	15*0.25 д.	16*0.25 д.	14*0.25 д.	13*0.25 д.
ИТОГО за месяц (апрель 2021 года / 22 рабочих дня при пятидневной рабочей неделе):	21.25 д.	28.7 д.	29.55	28.3

Это лишь часть предложений по учету времени работы государственного инспектора. В настоящее время отсутствует упорядоченность данного учета времени работы государственных инспекторов. МЧС России, в большей части, занимается самообманом, в

данной области. Нельзя при сокращении численности личного состава увеличить результативность ведомственной деятельности, если от ее эффективности и количества зависит и частота оперативных событий на поднадзорных объектах. Приведем для статистики и анализа показатели нескольких лет: в 2013 году – 24830 чел; 2014 – 23472 чел «Однако на практике в течение всех последних лет число работников госпожнадзора было далеко от этой цифры. В 2015 году МЧС опубликовало решение Коллегии № 4/П от 18 февраля, в котором отразило реальную ситуацию в ведомстве на тот момент. Согласно представленным данным общая штатная численность всех подразделений, которые занимались вопросами обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты граждан от возникновения чрезвычайных ситуаций и иных происшествий, в 2014 году составляла 16016 человек. При этом фактическая численность работников, которые непосредственно заняты в выполнении функций, обусловленных характером их деятельности, составляло всего 14 739 человек», 2015 – 21243 чел, 2016 – 18111 чел., а статистика с пожарами ровно наоборот, лишь растет: в 2005 году – 226000 пожаров, а в 2020 г. – 439 394 пожаров в РФ [15]. Однако, согласно постановления Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» установлена предельная численность сотрудников ФПС ГПС, осуществляющих функции федерального государственного пожарного надзора, в количестве 21110 единиц [18], также, как и установлен порядок осуществления должностными лицами органов исполнительной власти федерального государственного пожарного надзора.

Зависимость количества пожаров от численности сотрудников государственного пожарного надзора приведена ниже («Рисунок 2»).



Зависимость количества пожаров от численности действующих сотрудников ГПН

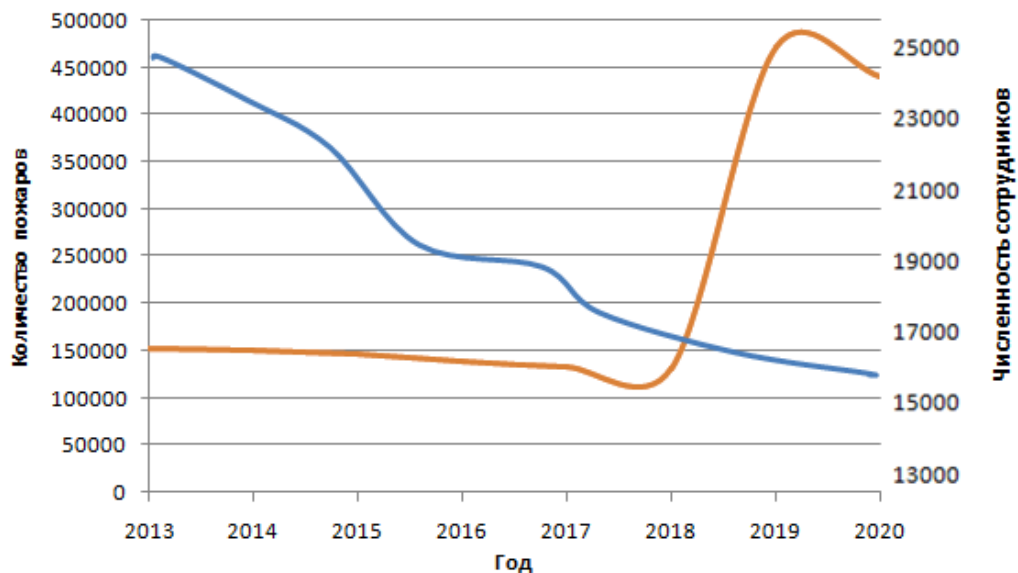


Рисунок 2 – Зависимость количества пожаров от численности сотрудников ГПН

Предложенный в работе механизм учёта времени позволит личному составу МЧС России четко знать и понимать необходимость своей работы, позволит грамотно спланировать надзорную и профилактическую деятельность на планируемые периоды времени, которые в совокупности отразятся на коэффициенте полезного действия конкретного инспектора, подразделения или ведомства в целом.

Сложив коэффициенты учёта времени инспекторов федерального государственного пожарного надзора позволит также защитить их от

проверяющих органов, снизит вероятность безосновательного применения в отношении сотрудников таких мер и статей уголовного кодекса, как «Статья 286.1. Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа»; «Статья 292. Служебный подлог»; «Статья 293. Халатность».

Предложенная модель учета рабочего времени сотрудников пожарного надзора, как эффективного инструмента анализа его деятельности показала свою наглядность, удобство и эффективность. Была апробирована на существующем отделе государственного пожарного надзора, тем самым показав сильные стороны предложенной модели.

Заключение

В ходе научно-исследовательской работы была выполнена цель и реализованы поставленные задачи. Изучив теоретический материал по исследуемому вопросу и проанализировав различные источники, возможно сделать следующие выводы.

Во-первых, что при проведении масштабных реформ контрольно-надзорной деятельности государственных инспекторов государственного пожарного надзора, результатом будет повышение качественных показателей работы государственной системы профилактики пожаров, а именно снижение оперативных показателей, таких как гибель людей на пожарах, травмирования и высокие показатели материального ущерба нанесенного обществу и государству в результате пожаров, а также оптимизация временных затрат на выполнение государственной функции по пожарному надзору.

В работе показано, что увеличение нагрузки на сотрудников надзорной деятельности подразделений федерального государственного пожарного надзора происходило вследствие многочисленных изменений в нормативных документах и нормативно-правовых актах, в области обеспечения пожарной безопасности. Тем самым работа по реформированию является абсолютно необходимой, так как в итоге происходит исключение дублирующих требований, исключаются избыточные нормы и правила, отменяются устаревшие и не актуальные требования, то есть таким образом будет достигнута цель и задачи «регуляторной гильотины», которые на прямую действуют в отношении, как административного, так и правового характера на деятельность государственного пожарного надзора.

Таким образом, по формальным признакам можно определить, что ввиду снижения затрат на поиск нужных требований, снизится и нагрузка, как на отдельно взятого инспектора надзорного ведомства, так и на орган

федерального государственного пожарного надзора Российской Федерации в целом.

В рамках исследования административной работы государственного пожарного надзора МЧС России вследствие увеличения нагрузки на работу государственного пожарного надзора, также выслеживается, как следствие, и не столь высокая результативность сотрудников надзорной деятельности подразделений федерального государственного пожарного надзора, на что повлияла и невысокая численность сотрудников из-за происходящих за последнее десятилетие организационно-штатных мероприятий, по результатам которого штатная численность личного состава лишь снижалась, а количество пожаров увеличилось.

Во-вторых, необходимо понимать, что в результате реформы контрольно-надзорной деятельности, «статус» сотрудника контрольно-надзорного органа федерального государственного пожарного надзора изменится, субъекты их деятельности уже не будут их «бояться», теперь все предварительно уведомлены о вопросах, на которые обратит внимание государственный инспектор и будут подготовлены с помощью проверочных листов (списка контрольных вопросов), применяемых в рамках федерального государственного пожарного надзора для объектов защиты всех классов функциональной пожарной опасности, при осуществлении контроля за соблюдением требований пожарной безопасности.

В-третьих, по проведенному анализу нормативной документации в ходе выполнения исследовательской работы, в области обеспечения пожарной безопасности следует, что в Российской Федерации создан комплекс мер захватывающий большую часть нашего населения и все уровни государственной власти, направленный на улучшение обстановки с пожарной безопасностью. Существует и функционирует надежная правовая база, регулирующая механизм обеспечения пожарной безопасности граждан, общества и государства.

В-четвертых, нормативно-правовыми актами, нормативными документами, действующими на территории России за последние десять лет, внесены принципиально новые подходы к реализации основ безопасности, в области осуществления федерального государственного пожарного надзора, таким образом, изменилась сама структура и административно-правовой статус органа надзора, а именно:

- предусмотрено применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- предусмотрено применение при проведении плановых проверок проверочных листов (списка контрольных вопросов), в области осуществления федерального государственного пожарного надзора;
- разные формы юридических лиц стали широко использовать альтернативные формы соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности (независимая оценка пожарного риска, декларирование и иные формы);

В-пятых, создан прозрачный механизм мониторинга над контрольно-надзорной деятельностью в Российской Федерации, это ФГИС «Единый реестр проверок», хороший инструмент в руках Генеральной прокуратуры РФ. Всю необходимую для государства информацию легко взять, проанализировать и сделать необходимые выводы. Несмотря то, что указанная система еще далека до совершенства, с момента начала ее работы постоянно вносятся изменения и поправки, это лишь означает, что необходимость в данной системе существует, и она требует дальнейшего развития.

В-шестых, в работе рассмотрен системный подход к реформированию надзорного органа Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации. Данный подход позволил министерству за последние годы добиться неплохих показателей. Благодаря риск-ориентированному подходу количество разных проверок снизилось более чем на 30%. Однако, и столь мощный инструмент, как риск-ориентированный подход, не является

совершенным. Нужна его детальная проработка. Необходимо сделать его более гибким, продуманным, как пример, требует усовершенствования программный комплекс «Калькулятор отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора», с помощью внесения более прозрачных механизмов и тщательно продуманных индикаторов риска.

Особую роль, играет тот факт, что лица, в отношении которых проводятся проверочные мероприятия, не имеют простого механизма высказывания своего мнения по результатам проведения в отношении их контрольно-надзорных мероприятий, и эта область в настоящее время малоизученна, ввиду новизны реформирования и отсутствия технического сопровождения в указанной сфере контрольно-надзорной деятельности.

В-седьмых, на основе предложенных алгоритмов можно продолжить совершенствовать в рамках применения риск-ориентированного подхода калькулятиризацию рисков (с помощью расчетов негативных последствий при применении калькулятора рисков, созданного МЧС России), «для определения уровня превышения величины ожидаемого риска негативных последствий пожаров для соответствующей группы объектов защиты над величиной допустимого риска негативных последствий пожара определяется показатель тяжести потенциальных негативных последствий пожаров для рассматриваемых объектов защиты, однородных по виду экономической деятельности и классам функциональной пожарной опасности», продолжить анализировать служебную деятельность структурных подразделений Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации осуществляющих функции федерального государственного пожарного надзора с целью определить недостатки в их деятельности, а так же разработать новые методы и решения по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности госпожнадзора.

В-восьмых, разработана и апробирована модель учета рабочего времени сотрудников пожарного надзора, как эффективного инструмента

анализа его деятельности. В основе разработанной модели, предлагается внедрение прямых показателей результативности и эффективности контрольно-надзорного органа (федерального государственного пожарного надзора). В показатели результативности и эффективности необходимо внести чёткие параметры, по которым будет оцениваться работа конкретного государственного инспектора по пожарному надзору.

Таким образом, на основании вышеизложенного в исследовательской работе по административно-правовому статусу государственного пожарного надзора Российской Федерации, как и отдельно взятого сотрудника контрольно-надзорного органа МЧС России, система пожарного надзора нашей страны продолжает нуждаться в унификации, обособлении по признаку реализуемой функции, оптимизации в части реализации полномочий в рамках проведения контроля и надзора, продолжении Правительством РФ реформирования деятельности государственного пожарного надзора, несмотря на уже проделанную большую работу в этом направлении.

Список используемых источников

1. Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100 – 110. DOI: 10.12737/jrl.2019.9.8
2. Калькулятор отнесения объектов защиты к определенной категории риска при осуществлении федерального государственного пожарного надзора [Электронный ресурс]: Калькулятор. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/kalkulyator-otneseniya-obektov-zashchity-k-opredelennoy-kategorii-riska-pri-osushchestvlenii-federalnogo-gosudarstvennogo-pozharnogo-nadzora>.
3. Карелин К. В. Административно-правовой статус органов государственного пожарного: Автореферат дис. ... канд. юр. наук / К. В. Карелин. – Саратов, 2012 – 27 с..
4. Карпенко Д. Г. Организация проверок противопожарного состояния объектов при осуществлении государственного пожарного надзора, диссертация и автореферат, М.: Академия ГПС Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, 2007 – 28 с.
5. Клековкина А. В. Анализ системы органов федерального государственного пожарного надзора в целях разработки направлений оптимизации системы исполнительной власти / А. В. Клековкина // Вопросы управления. – 2015. – № 2. – С. 13-21. – ISSN 2304-3369. – Текст : электронный // Лань: электронно-библиотечная система. – URL: <https://e.lanbook.com/journal/issue/292930> (дата обращения: 15.06.2021). – Режим доступа: для авториз. пользователей. – С. 11.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ. – «Российская газета», № 256, 31.12.2001.
7. Козлачков В. И. Проблема интеграции надзоров при проведении административной реформы [Электронный ресурс] // Материалы

пятнадцатой научно-технической конференции «Системы безопасности» - СБ-2006. М.: Академия ГПС МЧС России, 2006. URL: <http://agps-2006.narod.ru/konf/2006/sb-2006/sec-2-06/28.2.06.pdf> (дата обращения 20.01.2015).

8. Козлачков В. И. Типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ. – М.; Академия ГПС Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, 2016 – 328 с. Деп. в ВИНТИ РАН 10.02.2016 № 31-B2016.

9. Козлачков В. И., Лобаев И. А. Основы государственной политики в области государственного пожарного надзора. – М.: Академия ГПС Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, 2015 г – 94 с.

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.). – «Российская газета» от 25 декабря 1993 г. № 237.

11. Кочанов В. А. Влияние «регуляторной гильотины» на административно-правовой статус государственного пожарного надзора российской федерации // Научный юридический журнал «Юридический факт», Издательский дом «Плутон» – 2021, № 128, С. 20 – 23.

12. Нигматуллина А. В. Методы проведения пожарного надзора в мире, ФБГОУ УГНТУ, г. Уфа, [Электронный ресурс]: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metody-provedeniya-pozharnogo-nadzora-v-mire/viewer>.

13. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году [Электронный ресурс]: Государственный доклад. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/4602>.

14. Осадчих Д. А. К вопросу об административно-правовом регулировании в сфере пожарной безопасности, ФГБОУ ВО Ивановская

пожарно-спасательная академия ГПС Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации – 2019, С. 56 – 60.

15. Плаксин С. М. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2020. – 138 с. – 1000 экз. – ISBN 978-5-7598-2171-7.

16. Постановление Госстандарта РФ от 30 января 2004 г. N 4 «О национальных стандартах Российской Федерации» – «Российской газете» от 6 марта 2004 г. N 46.

17. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2020 г. N 1034 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации, об отмене актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного пожарного надзора и лицензионного контроля в области пожарной безопасности, федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора за использованием маломерными судами, базами (сооружениями) для их стоянок во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июля 2020 г. N 30 ст. 4907.

18. Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» – «Российская бизнес-газета» от 24 апреля 2012 г. N 16.

19. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов

федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» – «Российская газета» от 21 августа 1997 г. N 161.

20. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. N 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» – «Российской газете» от 8 апреля 2009 г. N 60.

21. Постановление Правительства РФ от 9 октября 2019 г. N 1303 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 14 октября 2019 г. N 41 ст. 5730.

22. Приказ МЧС России от 30 ноября 2016 г. 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» Зарегистрировано в Минюсте РФ 13 января 2017 г. Регистрационный N 45228.

23. Приказ МЧС РФ от 30 июня 2009 г. N 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» – «Российской газете» от 28 августа 2009 г. N 161.

24. Приказ МЧС РФ от 10 июля 2009 г. N 404 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» Текст приказа опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 14 сентября 2009 г. N 37.

25. Распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2019 г. N 1646-р. Собрание законодательства Российской Федерации от 5 августа 2019 г. N 31 ст. 4669.

26. Регуляторная гильотина [Электронный ресурс]: Реформа контрольно-надзорной деятельности. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/>.

27. Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [Электронный ресурс]: Паспорт приоритетного проекта. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/2778>.

28. Указ Президента РФ от 01.01.2018 N 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года».

29. Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» – «Российской газете» от 22 мая 2004 г. N 106.

30. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации от 23 мая 2011 г. N 21 ст. 2930.

31. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» – «Российской газете» N 50 от 12 марта 2004 г.

32. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны» [Электронный ресурс]: Федеральный банк данных «Пожары». URL: <http://www.vniipo.ru/institut/informatsionnye-sistemy-reestry-bazy-i-banki-danny/federalnyy-bank-dannykh-pozhary/>.

33. Федеральный закон «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Проект. – М.: Правительство РФ, 2015 г.

34. Федеральный закон 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». – «Российская газета», № 163, 01.08.2008.

35. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» – «Российская газета» от 5 января 1995 г. N 3.

36. Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. N 454-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования деятельности в области пожарной безопасности» – «Российской газете» от 28 декабря 2020 г. N 293-294.

37. Федеральный закон от 23 мая 2016 г. N 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – «Российской газете» от 25 мая 2016 г. N 111.

38. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» – «Российская газета» от 30 декабря 2008 г. N 266.

39. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». – «Парламентской газете» от 5 января 2003 г., N 1-2

40. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» – «Российской газете» от 5 августа 2020 г. N 171.

41. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. N 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – «Российской газете» от 23 декабря 1997 г. N 245.

42. Южаков В. Н., Покида А. Н., Добролюбова Е. И., Зыбуновская Н. В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан // Экономическая политика. – 2019. – Т. 14. – № 1. – С. 92 – 115.

43. Blank F. Inspection reforms: why, how, and with what results. Paris: OECD Publishing, 2012, P. 91.

44. How to reform business inspections. Design, implementation, challenges. - Wash.: The World Bank Group, 2011. P. 39.

45. Kuhlmann S., Bogumil J. Performance Measurement and Benchmarking as “Reflexive Institutions” for Local Governments: Germany, Sweden and England Compared. *International Journal of Public Sector Management*. 2018. Vol. 31. N. 4. P. 543–562.

46. Liang J. Regulatory Effectiveness and Social Equity in Environmental Governance: Assessing Goal Conflict, Trade-Off, and Synergy. *American Review of Public Administration*. 2018. Vol. 48. N. 7. P. 76–776.

47. Monk J. Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries. - Paris: OECD Publishing, 2012. P. 35.

48. Morgan B., Yeung K. An introduction to law and regulation. - Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P.202.