



На правах рукописи

КАТУКОВА
Наталья Владимировна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 –
административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург
2005

Работа выполнена на кафедре административного права
Северо-Западной академии государственной службы

Научный руководитель –

кандидат юридических наук, доцент
Старовойтов Александр Александрович.

Официальные оппоненты –

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Уткин Николай Иванович,
кандидат юридических наук, доцент
Басов Семен Леонидович.

Ведущая организация –

Ленинградский государственный университет им. А.С.Пушкина.

Защита состоится «28» декабря 2005 г. в 15 час. на заседании
Диссертационного совета К 502.007.01 Северо-Западной академии
государственной службы по адресу: 199178, Санкт-Петербург, В.О., 7-я линия,
д. 18.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Западной
академии государственной службы (199178, Санкт-Петербург, В.О., 8-я линия,
д. 61).

Автореферат разослан «25» ноября 2005 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета К 502.007.01
канд. юрид. наук, доцент



А.К.Соловьева

2006-9
28378

2254687

3

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из важных составляющих обеспечения национальной безопасности современной России является пожарная безопасность, под которой понимается состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров.

В настоящее время можно констатировать, что пожары в России оказывают существенное влияние на социально-экономическую обстановку в стране. Так, по данным Управления Государственного пожарного надзора МЧС России за пять месяцев 2005 года в городах России зарегистрировано 64114 пожаров, погибли 4937 человек, получили травмы – 4011 человек, прямой материальный ущерб причинен в размере 1297,0 миллионов рублей¹. Количество пожаров на 1 млн. населения в 1999 году составило – 1200, в 2000 году – 1500, в 2001 году – 1800, в 2002 году – 2100, в 2003 году – 2400². По данным Международного технического комитета по предупреждению и тушению пожаров каждый четвертый погибший при пожаре в мире – россиянин. Показатели числа погибших и доля материальных потерь от пожаров в Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту примерно в три раза превышают показатели, которые регистрировались в СССР в 1985 г.³.

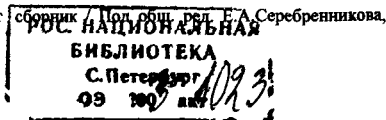
Приведенные статистические данные показывают устойчивую тенденцию роста напряженности оперативной обстановки с пожарами. Это обстоятельство выдвигает в повестку дня задачи их предупреждения и дальнейшего укрепления законности в данной сфере. Представляется, что наиболее перспективный путь решения указанных задач состоит в дальнейшем развитии и совершенствовании такого вида государственно-управленческой деятельности как государственный пожарный надзор. Данное предположение обусловлено важностью функций, выполняемых системой органов государственного пожарного надзора.

Так, по данным МЧС России, ежегодно при осуществлении государственного пожарного надзора проводится более 4 миллионов проверок по различным его направлениям; предлагается к исполнению до 12 миллионов противопожарных мероприятий; приостанавливается полностью или частично эксплуатация 450 тысяч объектов, находящихся в пожароугрожаемом состоянии; рассматривается до 600 тысяч административных дел о нарушениях правил пожарной безопасности; общая сумма налагаемых штрафов превышает 80 миллионов рублей. Кроме того, по материалам проверок возбуждается до 2,5 тысяч уголовных дел. В результате этой работы ежегодно предотвращается до 900 тысяч пожаров с возможными суммарными материальными потерями в размере 75-85 млрд. рублей.

¹ См.: *Кач В* Оперативная обстановка с пожарами в Российской Федерации за пять месяцев 2005 года.// Пожарное дело. 2005. № 7.

² См.: Пожары и пожарная безопасность в 2003 году: Стат. сборник / Под общ. ред. Е.А. Серебrenникова, А.В. Матюшина. – М. ВНИИПО, 2004. С. 7.

³ См.: Там же. С. 24.



Хотя структура и организация деятельности органов государственного пожарного надзора неоднократно реформировались, государственный пожарный надзор, к сожалению, недостаточно эффективен. Представляется, что количественные показатели эффективности деятельности органов государственного пожарного надзора невозможно улучшить лишь путем организационных преобразований. Необходимы качественные изменения самой надзорной деятельности.

Новые социально-экономические условия требуют значительной корректировки форм и методов осуществления государственного пожарного надзора, который не должен создавать избыточных барьеров при развитии предпринимательства. В то же время, предоставляя собственникам право рисковать своим имуществом, государство не может игнорировать необходимость соблюдения цивилизованных мер противопожарной защиты.

Такие нововведения невозможны без изменений в административно-правовом регулировании организации государственного пожарного надзора, условием чего является исследование организационно-правовых аспектов государственного пожарного надзора. Выявление и решение организационно-правовых проблем в данной сфере, разработка новых форм его осуществления, позволят более эффективно функционировать системе органов государственного пожарного надзора; снизят количество злоупотреблений со стороны должностных лиц; создадут большую защищенность прав и законных интересов граждан и юридических лиц, и как следствие, повысят уровень пожарной безопасности в Российской Федерации.

Степень разработанности темы. Исследование избранной темы базируется на положениях общей теории государства и права, конституционного и административного права.

Проблемы контрольно-надзорной деятельности государства рассматривались в работах – Д.Н.Бахраха, В.П.Беляева, Б.Н.Габричидзе, С.М.Зырянова, А.А.Кармолицкого, Ю.М.Козлова, В.М.Монохина, Д.М.Овсянко, А.Е.Лунева, А.Л.Прозорова, Д.В.Сорокина, А.А.Старовойтова, М.С.Студеникиной, Ю.М.Тихомирова, Ф.С.Разаренова, Н.И.Уткина, И.Б.Шахова, Е.В.Шориной и других ученых, внесших существенный вклад в исследование общих теоретических положений государственной контрольной и надзорной деятельности.

Развитию учения об административном надзоре способствовали работы Ю.Е.Аврутина, В.М.Безденежных, А.Т.Дмитриева, Р.И.Денисова, Ф.Е.Колонгаевского, А.П.Коренева, В.В.Лукьянова, Л.Л.Попова и других ученых, посвященные административно-надзорной деятельности в области внутренних дел.

Отдельные аспекты деятельности Государственной противопожарной службы в сфере обеспечения пожарной безопасности рассматривались в работах Е.Г.Макаровой, А.И.Стахова.

Таким образом, специальных исследований, которые были бы посвящены государственному пожарному надзору, очень мало. Кроме того, произошли серьезные изменения в структуре, полномочиях и функциях федеральных

органов исполнительной власти, в том числе органов государственного пожарного надзора; существенно обновилось законодательство, регулирующее те или иные аспекты осуществления государственного пожарного надзора; изменилась и социально-экономическая обстановка в стране, в силу чего сама концепция государственного пожарного надзора, его содержание, формы, принципы и методы требуют переосмысления и серьезной корректировки. За последние годы накоплен теоретический и практический материал, требующий своего обобщения. Отмеченные обстоятельства и обусловили актуальность выбранной темы диссертации, predeterminedели ее цели и задачи.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления государственного пожарного надзора

Предмет исследования – правовые и организационные основы государственного пожарного надзора.

Цель исследования состоит в комплексном изучении теоретических основ, особенностей правового регулирования организации государственного пожарного надзора и обосновании конкретных предложений по совершенствованию законодательной базы в этой сфере.

Для достижения указанной цели, были определены следующие основные задачи:

- рассмотреть понятие, сущность и значение государственного пожарного надзора;
- выявить, систематизировать и раскрыть общие содержательные признаки, присущие данному виду государственно-управленческой деятельности;
- изучить историю возникновения, развития государственного пожарного надзора в России, и на этой основе показать его организационно-правовые особенности в современных условиях;
- проанализировать основы правового регулирования организации государственного пожарного надзора и обозначить возможные пути его совершенствования;
- исследовать систему и организационную структуру органов, осуществляющих государственный пожарный надзор;
- раскрыть формы и методы осуществления государственного пожарного надзора, и дать их правовую оценку;
- сформулировать предложения, направленные на повышение эффективности государственного пожарного надзора.

Методологические основы исследования. В процессе работы над диссертацией автор использовал формально-юридический, сравнительно-правовой, логический, и социологический методы исследования

Нормативная база и источники исследования. Нормативно-правовую базу составляет действующее российское законодательство, а также ведомственные акты, которые регламентируют осуществление государственного пожарного надзора.

В работе использованы статистические данные Главного управления Государственной противопожарной службы МЧС России, Управления государственного пожарного надзора МЧС России, данные Управления государственного пожарного надзора Санкт-Петербурга, материалы социологического опроса сотрудников ГПС Санкт-Петербурга по вопросам организации надзора в сфере пожарной безопасности, материалы периодической печати, относящиеся к проблеме исследования

Научная новизна исследования определяется самим выбором темы, а также отсутствием специальных комплексных исследований административно-правового регулирования организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации, несмотря на ее актуальность и практическую значимость. Новизной отличаются также предложенные автором и обоснованные в диссертации формы осуществления государственного пожарного надзора, которые учитывают демократические основы функционирования российского государства. Полученные в ходе исследования результаты в определенной степени восполняют пробелы в освещении научно-теоретических и практических вопросов, касающихся административно-правового регулирования организации государственного пожарного надзора

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Государственный пожарный надзор – это вид государственно-управленческой деятельности уполномоченных должностных лиц ГПС МЧС России, направленный на обеспечение пожарной безопасности и включающий:

- проверку органов исполнительной власти всех уровней, органов местного самоуправления на предмет организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности;
- наблюдение и проверку соблюдения требований пожарной безопасности организациями, предпринимателями, должностными и физическими лицами;
- принятие решений по результатам проверки и издание индивидуально-правовых актов;
- лицензирование соответствующих видов деятельности;
- деятельность по выдаче разрешений на совершение конкретных действий в подведомственной сфере.

2. Законодательство, регулирующее осуществление государственного пожарного надзора, является внутренне противоречивым. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», объектом надзора служат только продукция и связанные с ней процессы⁴. В связи с этим, нормы Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»⁵, а также положения некоторых ведомственных нормативно-правовых актов МЧС, устанавливающие в качестве объектов

⁴ СЗ РФ 2002 № 52 Ст 5140

⁵ СЗ РФ 2001 № 33 Ст 3436

надзора работы и услуги⁶, следует привести в соответствие с законом «О техническом регулировании» Работы и услуги должны быть исключены из числа объектов государственного пожарного надзора

3. Существенное влияние на эффективность государственного пожарного надзора оказывает состояние нормативной базы в сфере пожарной безопасности. В настоящее время требования пожарной безопасности рассредоточены в многочисленных нормативно-технических актах. Многие из них не учитывают современную концепцию «допустимого риска»⁷, которая, применительно к пожарной безопасности, означает установление минимально необходимых требований к поднадзорным объектам и предоставление собственникам возможности рисковать своим имуществом при безусловном обеспечении безопасности людей, а также имущества третьих лиц

Поэтому важной задачей органов государственного пожарного надзора является участие в работе по созданию технических регламентов, что позволит упорядочить и систематизировать существующие нормативные документы в сфере пожарной безопасности; изменить те из них, которые не соответствуют требованиям новой концепции; ограничить излишнее государственное вмешательство в реализацию собственниками своих прав.

4 В области осуществления государственного пожарного надзора существует ряд проблем, организационно-правового характера. Система и структура органов исполнительной власти, осуществляющих государственный пожарный надзор, не соответствует концепции Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Наделение надзорными полномочиями в сфере пожарной безопасности структурных подразделений МЧС и лишение ГПС статуса самостоятельного оперативного подразделения, значительно усложнили организационную структуру обоих ведомств и привели к дублированию контрольных и надзорных полномочий МЧС и ГПС. Необходимо законодательное разграничение полномочий МЧС и ГПС с наделением ГПС статусом самостоятельной оперативной службы с полномочиями органа федерального надзора в сфере пожарной безопасности МЧС, в этом случае, являлось бы федеральным органом власти, уполномоченным осуществлять государственную политику и нормативно-правовое регулирование в сфере обеспечения пожарной безопасности

5 Представляется целесообразным введение обязательного страхования гражданской ответственности собственников и нанимателей жилых помещений в случай пожара. При этом органы государственного пожарного надзора должны быть наделены полномочиями по разработке обязательных для страховщиков руководящих документов по экспертной оценке противопожарного состояния, методике оценки риска, разработке рекомендаций по противопожарной защите

⁶ См. Приказ МЧС РФ от 17 марта 2003 г. № 132 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации» // Российская газета 2003 29 мая. № 102 (спец. вып.)

⁷ См. Ст. 7 Федерального закона РФ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ 2002 № 52. Ст. 5140

страхуемых объектов; а также надзорными полномочиями по отношению к страховым компаниям.

6 Формы и методы осуществления государственного пожарного надзора должны соответствовать современным социально-экономическим условиям, и сочетать интересы собственников имущества и государства. В этой связи государственный пожарный надзор за объектами предпринимательской деятельности может осуществляться посредством декларирования объектов надзора, на которых выполнены необходимые противопожарные мероприятия, а также через систему организаций, занимающихся аудитом в сфере пожарной безопасности. В этих случаях государственный пожарный надзор будет осуществляться в порядке выборочных проверок достоверности представленных деклараций и аудиторских заключений, а также надзора за деятельностью аудиторских организаций.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Предложения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы: в научно-исследовательской работе при дальнейшем исследовании проблем осуществления государственного пожарного надзора, в учебном процессе юридических учебных заведений при преподавании курсов административного права и смежных отраслей права, а также в специализированных учебных заведениях при преподавании курсов «Государственный пожарный надзор», «Правовые основы деятельности пожарной охраны», «Административная деятельность пожарной охраны».

Практическая значимость диссертации связана, прежде всего, с разработкой рекомендаций и предложений по совершенствованию административно-правового регулирования организации государственного пожарного надзора. Выводы и предложения, сформулированные в настоящей работе, могут быть полезны государственным органам в процессе их работы по совершенствованию действующего законодательства, составлению проектов новых нормативно-правовых актов, а также подразделениям ГПС, непосредственно осуществляющим надзорные функции.

Апробация результатов исследований. Основные выводы, положения и рекомендации, сформулированные в диссертации, обсуждались на кафедре государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского института ГПС МЧС России, кафедре административного права Северо-Западной академии государственной службы. Они докладывались автором на Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях (СПб, 2004); Международной научно-практической конференции «Применение современных методов и форм методической работы в подготовке специалистов пожарно-спасательного профиля» (СПб., 2005); Международной научно-практической конференции «Гуманитарные аспекты профессионального образования: проблемы и перспективы» (Иваново, 2005); и получили положительную оценку. Материалы исследования используются при преподавании административного права, а также дисциплины «Государственный пожарный надзор» в Санкт-Петербургском институте ГПС МЧС России.

Структура диссертации определяется исходя из целей и задач исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, определяются цели, задачи, объект и предмет, методология диссертационного исследования; представляются доказательства научной новизны, теоретической и практической значимости работы; формулируются научные положения, которые выносятся на защиту, указываются сведения об апробации результатов проведенного исследования и структуре диссертации.

В главе I **«Правовое регулирование государственного надзора в сфере пожарной безопасности»** раскрываются признаки, выделяющие государственный пожарный надзор среди других видов государственного надзора, рассматривается история возникновения и развития государственного надзора в области пожарной безопасности и органов, его осуществляющих; анализируется законодательная база, регламентирующая осуществление государственного пожарного надзора; выявляются существующие в ней недостатки и предлагаются меры по их устранению.

В параграфе 1.1. **«Государственный пожарный надзор как вид государственно-управленческой деятельности»** рассмотрены различные точки зрения ученых на понятия «контроль» и «надзор», изучено соотношение указанных понятий, выявлена специфика государственного пожарного надзора как вида государственно-управленческой деятельности посредством исследования элементов, составляющих его содержание; изучены субъект осуществления надзора и его полномочия, объект, предмет, цель и задачи государственного пожарного надзора, и на основе этого сформулировано определение государственного пожарного надзора.

Государственное управление включает в себя две важные составляющие части организационную и контрольно-надзорную. И та, и другая реализуются в виде конкретных организационных и контрольно-надзорных функций, которые распределяются между соответствующими органами государства и образуют организационную (управленческую) и контрольно-надзорную деятельность. Одним из видов государственно-управленческой деятельности вообще и государственного надзора в частности, является государственный пожарный надзор. Специфика данного вида государственной деятельности проявляется в особенностях элементов, составляющих его содержание. Последовательное изучение субъекта осуществления надзора и его полномочий, объекта, предмета, целей и задач государственного пожарного надзора, позволило автору выявить следующие особенности рассматриваемого вида государственно-управленческой деятельности:

- осуществление надзора специально уполномоченным на это органом – Государственной противопожарной службой МЧС России (ГПС),

- наличие у должностных лиц ГПС полномочий, которые позволяют а) контролировать выполнение требований пожарной безопасности, установленных законодательством; б) предупреждать, выявлять и пресекать правонарушения; в) привлекать правонарушителей к юридической ответственности за правонарушения в сфере пожарной безопасности.

- особый объект надзора – деятельность организаций, индивидуальных предпринимателей, должностных и физических лиц, органов исполнительной власти всех уровней, органов местного самоуправления по выполнению обязательных требований в области пожарной безопасности;

- заранее установленный и фиксированный перечень норм и правил, подлежащих проверке – требований пожарной безопасности, которые составляют его предмет.

- специальная цель осуществления государственного пожарного надзора – защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничение их последствий, т.е. обеспечение пожарной безопасности.

Анализ закрепленных в действующем законодательстве полномочий Государственной противопожарной службы МЧС России – основного субъекта осуществления государственного пожарного надзора, позволит выявить основные его направления. Это надзор за соблюдением требований пожарной безопасности: органами исполнительной власти всех уровней, органами местного самоуправления при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции зданий и сооружений, расширении и техническом перевооружении предприятий и организаций, при приемке в эксплуатацию завершенных строительством зданий, сооружений, при эксплуатации объектов надзора, а также надзор за соответствием производимой, выпускаемой или реализуемой продукции установленным требованиям пожарной безопасности и соблюдением лицензионных требований и условий субъектами, осуществляющими деятельность в сфере пожарной безопасности.

Все выше сказанное, позволило автору сделать вывод о том, что имеющееся в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определение государственного пожарного надзора не в полной мере раскрывает его сущность. Указанное определение выделяет лишь одно направление деятельности органов государственного пожарного надзора (проверку соблюдения требований пожарной безопасности и принятие мер по ее результатам), и совсем не упоминает обо всех остальных его направлениях

Данный вывод предопределил формулировку понятия государственного пожарного надзора, предложенного диссертантом

В параграфе 1.2. «Исторические предпосылки возникновения государственного пожарного надзора и его развитие в России» раскрываются истоки возникновения государственного пожарного надзора, исследованы история его становления и развития в царской России, в советский период, а также с момента распада СССР и до настоящего времени; проведен анализ форм и методов осуществления государственного пожарного надзора, показана эволюция законодательства о пожарном надзоре и выявлены организационно-правовые особенности данного вида государственно-управленческой деятельности в современных условиях

Возникновение государственного пожарного надзора и его развитие неразрывно связаны с организацией и становлением пожарной охраны в России. Многочисленные пожары и их катастрофические последствия стали главной предпосылкой создания пожарной охраны и органов государственного пожарного надзора, деятельность которых была и остается основным способом обеспечения пожарной безопасности.

Установлено, что организация пожарной службы и государственного надзора в данной сфере на Руси связана с именем великого князя Московского и всея Руси Ивана III, по указанию которого, была создана Служба решеточных приказчиков. Данную службу контролировали должностные лица из дворян, следившие за выполнением жителями царских указов об использовании огня. Именно в это время произошло зарождение института государственного надзора в сфере пожарной безопасности. Развитию системы пожарной охраны и органов, контролировавших выполнение правил обращения с огнем, уделялось внимание во времена царствования всех последующих российских правителей.

Важным моментом в развитии государственного пожарного надзора, по мнению автора, следует считать произошедшую в начале XVIII века передачу функций по осуществлению противопожарных мероприятий в ведение полиции. К этому же периоду относятся первые документы, которые закрепляли права и обязанности лиц, контролировавших исполнение населением правил обращения с огнем. Во второй половине XIX века активно развивалось пожарное страхование. Однако, в связи с многочисленными злоупотреблениями страхователей имущества и коррупцией среди работников страховых компаний, уже в начале XX века государство возложило функции по надзору за деятельностью страховщиков на Министерство внутренних дел. После введения в 1918 году государственной монополии на страхование, государству стало нецелесообразно страховать свое собственное имущество, и оно отказалось от его страхования.

Официальное выделение органов государственного пожарного надзора из других государственных структур произошло после принятия Постановления ВЦИК и СНК РСФСР 18 июля 1927 года «О создании органов государственного пожарного надзора». Постановление СНК СССР от 7 апреля 1936 года № 52/654 «О государственном пожарном надзоре» четко определяло функции и права его должностных лиц. Анализируя законодательство советского периода, автор пришел к выводу, что основной задачей органов государственного пожарного надзора было приведение поднадзорных объектов в образцовое

противопожарное состояние Правила пожарной безопасности того времени включали требования, исключающие возможность возникновения и развития пожара, т.е. были направлены на обеспечение «абсолютной пожарной безопасности» объектов.

Социально-экономические преобразования российского общества, начавшиеся в 90-х годах, коренным образом повлияли на приоритеты деятельности пожарной охраны в целом, органов государственного пожарного надзора в частности. Защита жизни и здоровья граждан стала основополагающей целью осуществления государственного пожарного надзора. Что же касается имущества, то, в настоящее время, собственнику разрешается рисковать своим имуществом при безусловном выполнении мероприятий, направленных на защиту жизни и здоровья людей при пожаре⁸. Можно констатировать, что произошел переход от концепции «абсолютной пожарной безопасности» поднадзорных объектов к концепции «допустимого риска» собственников имущества. В данной ситуации усилия органов государственного пожарного надзора должны быть сконцентрированы на проверке обоснованности таких рисков и обеспечении безопасности людей

В параграфе 1.3. **«Характеристика законодательства, регламентирующего осуществление государственного пожарного надзора в Российской Федерации»** раскрыты правовые основы организации государственного пожарного надзора на современном этапе; выявлены имеющиеся в данной сфере недостатки и намечены пути их устранения.

Характеризуя правовое регулирование государственного надзора в сфере пожарной безопасности, следует отметить, что основными законодательными актами, регламентирующими порядок его осуществления, являются Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 13 июля 2001 года «О лицензировании отдельных видов деятельности», Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре. В диссертации анализируется также ряд ведомственных нормативных актов, которые регулируют осуществление государственного пожарного надзора по различным его направлениям.

Анализ вышеуказанных нормативно-правовых актов, позволил автору выявить определенные недостатки в законодательном обеспечении деятельности органов государственного пожарного надзора.

1 В тексте ведомственных нормативно-правовых актов МЧС прослеживается фактическое отождествление понятий «контроль» и «надзор» Например, в Инструкции по организации и осуществлению государственного

⁸ См. Приказ МЧС РФ от 18 июня 2003 г. № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ПБ 01-03)» // Российская газета 2003, 4 июля № 129

пожарного надзора в Российской Федерации⁹ указано, что надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах надзора осуществляется в ходе проверок, проводимых в рамках мероприятий по контролю. Под «мероприятием по контролю», в свою очередь, понимается совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований.

Из приведенного определения можно сделать вывод, что мероприятия по контролю не могут проводиться в отношении физических и должностных лиц. Однако деятельность физических и должностных лиц по выполнению обязательных требований в области пожарной безопасности установлена среди объектов надзора в Положении «О государственном пожарном надзоре»¹⁰. По мнению автора, в целях внесения ясности в законодательное регулирование, необходимо заменить термин «мероприятие по контролю», на использовавшийся ранее термин «пожарно-техническое обследование». Кроме того, следует устранить все подобные неточности, существующие в настоящее время в ведомственных нормативно-правовых актах МЧС.

2. Анализируя предусмотренную Кодексом об административных правонарушениях РФ меру пресечения в виде временного запрета деятельности объектов, находящихся в пожароопасном состоянии, диссертант предлагает выделить из общего числа требований пожарной безопасности нормы, нарушение которых создает реальную угрозу возникновения пожара, либо указать признаки, позволяющие определить уровень реальной угрозы возникновения пожара и безопасности людей, законодательно закрепив их, поскольку речь идет об ограничении правомочий пользования и распоряжения имуществом, которые составляют содержание права собственности хозяйствующих субъектов.

3. В настоящее время отсутствует нормативно-правовой акт, определяющий порядок осуществления государственного пожарного надзора в отношении граждан. В целях недопущения нарушения прав и законных интересов проверяемых граждан, необходимо включить в Инструкцию по осуществлению государственного пожарного надзора раздел, который бы детально регламентировал процедуру государственного пожарного надзора в отношении физических лиц.

В главе 2 «Организационные основы государственного надзора в сфере пожарной безопасности» изучены система и структура органов, осуществляющих государственный пожарный надзор; рассмотрены формы и методы осуществления государственного пожарного надзора, а также предложены новые; обозначены факторы, влияющие на эффективность деятельности органов государственного пожарного надзора.

⁹ Приказ МЧС РФ от 17 марта 2003 г. № 132 «Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного пожарного надзора в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 29 мая. № 102 (спецвып.).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре» // Российская газета. 2005. 14 января. № 4.

В параграфе 2.1. «Система и структура органов, осуществляющих государственный пожарный надзор» рассмотрена система органов исполнительной власти, осуществляющих государственный пожарный надзор, и раскрыта их организационная структура.

Под системой органов государственного пожарного надзора автор понимает совокупность органов исполнительной власти, которые имеют полномочия по осуществлению государственного пожарного надзора. Структура органов государственного пожарного надзора представляет собой внутреннюю организацию и взаимосвязь подразделений органов исполнительной власти, осуществляющих государственный пожарный надзор. В систему органов исполнительной власти, обладающих полномочиями по осуществлению государственного надзора в сфере пожарной безопасности, входят Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Государственная противопожарная служба МЧС России. Наличие у Министерства контрольных и надзорных полномочий в сфере пожарной безопасности, по мнению автора, приводит к дублированию полномочий и громоздкой организационной структуре. В диссертации формулируются предложения о внесении изменений в действующее законодательство с целью разграничения полномочий МЧС и ГПС.

Анализ структуры органов государственного пожарного надзора позволил выявить определенные недостатки организационно-правового характера. После вывода из состава Управлений государственного пожарного надзора субъектов РФ отделов по лицензированию в сфере пожарной безопасности и передачи большинства полномочий в этой сфере в ведение Управления государственного пожарного надзора МЧС России¹¹, последние оказались фактически отстраненными от деятельности по лицензированию на соответствующих территориях. Такое организационное решение, по мнению автора, существенно снижает оперативность лицензионного процесса. Представляется, что решения о предоставлении, приостановлении и переоформлении лицензий, должны приниматься на уровне субъектов федерации, поскольку надзор за соблюдением лицензионных требований по-прежнему осуществляется государственными инспекторами Управлений государственного пожарного надзора субъектов РФ.

В параграфе 2.2. «Формы и методы осуществления государственного пожарного надзора» рассмотрены формы и методы осуществления государственного пожарного надзора, и дана их оценка на предмет соответствия современным социально-экономическим условиям; предложены новые формы государственного пожарного надзора, которые, по мнению автора, могут значительно повысить его эффективность.

Под формами осуществления государственного пожарного надзора диссертант понимает способы реализации надзорных функций ГПС МЧС. Методы государственного пожарного надзора представляют собой способы достижения субъектами его осуществления поставленных целей. Таким

¹¹ См. Приказ МЧС РФ от 20 июня 2002 г. № 301 «О постановления Правительства Российской Федерации от 31 мая 2002 г. № 373» // Пожарная безопасность 2002 № 4

образом, формы и методы осуществления государственного пожарного надзора создают организационную основу непрерывного взаимодействия надзорных органов и поднадзорных объектов, позволяют иметь необходимую информацию о состоянии объектов надзора и принимать адекватные решения. Органы государственного пожарного надзора используют, прежде всего, административный метод воздействия (установление норм, выдача разрешений на совершение определенных действий, запрещение, санкционирование, применение мер пресечения и административного наказания). Наряду с административно-правовым методом, используется также экономический метод воздействия.

Формами осуществления государственного пожарного надзора в настоящее время являются: проверки органов исполнительной власти, и органов местного самоуправления на предмет организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности; пожарно-технические обследования, разрешение, согласование каких-либо действий в сфере пожарной безопасности; лицензирование деятельности в сфере пожарной безопасности, подтверждение соответствия продукции требованиям пожарной безопасности.

В диссертации отмечено, что в условиях рыночной экономики администрирование со стороны должностных лиц ГПС вызывает непонимание среди представителей бизнеса, и часто рассматривается в качестве вмешательства в их частные дела. То же можно сказать и об отношении граждан к надзору за соблюдением требований пожарной безопасности в жилых помещениях. Однако, не вызывает сомнений и то, что противопожарные требования, необходимые для защиты жизни и здоровья людей во время пожара, должны неукоснительно соблюдаться. Именно поэтому государство не может полностью отказаться от осуществления надзора в сфере пожарной безопасности. В связи с этим необходимо развивать такие формы осуществления государственного пожарного надзора, которые в максимальной степени учитывали бы интересы государства и собственников имущества.

По мнению автора, на данном этапе заслуживают внимания декларирование поднадзорных объектов, выполнивших необходимые противопожарные мероприятия; осуществление государственного пожарного надзора через аудиторские и страховые организации.

В параграфе 2.3 «Проблемы обеспечения эффективности государственного пожарного надзора» рассмотрены факторы, влияющие на эффективность деятельности органов государственного пожарного надзора, и на этой основе выработаны основные направления совершенствования государственного пожарного надзора.

Эффективность надзора выражается в соотношении между целями, поставленными перед надзорными органами и фактически достигнутыми результатами. К факторам, обеспечивающим эффективность государственного пожарного надзора, можно отнести: кадровое обеспечение надзорных подразделений; научно-методическое и материально-техническое обеспечение деятельности сотрудников; их социальную защищенность; адекватный уровень ответственности сотрудников, осуществляющих надзор; мониторинг результатов

работы госинспекторов и состояния пожарной безопасности в регионах; состояние и развитие противопожарной пропаганды

Таким образом, можно обозначить следующие приоритетные направления повышения эффективности государственного пожарного надзора:

1. Улучшение качества правовой подготовки кадров. Данные обзора административно-правовой деятельности подразделений УГПС г Санкт-Петербурга свидетельствуют, что многие инспектора государственного пожарного надзора имеют недостаточный уровень административно-правовой подготовки. По мнению автора, это можно объяснить тем, что большинство сотрудников ГПС, осуществляющих в настоящее время правоприменительную деятельность, перешли в органы ГПС из других отраслей экономики, и при своей профессиональной подготовке делают акцент на изучение технических норм и правил, недостаточно уделяя внимания правовым аспектам. В связи с этим, программы образовательных учреждений, осуществляющих подготовку и переподготовку сотрудников надзорных подразделений ГПС, должны предусматривать более подробное рассмотрение вопросов правового обеспечения деятельности сотрудников ГПС.

2. Подготовка и издание сборников нормативно-правовых документов, регламентирующих процессуальный порядок правоприменительной деятельности органов государственного пожарного надзора по всем его направлениям, что повысит методическое обеспечение правоприменительной деятельности сотрудников надзорных подразделений. Такая инкорпорация позволила бы обеспечить единообразное толкование и применение процессуальных норм, значительно облегчила бы работу сотрудников с законодательной базой, сделав ее более удобной, и как следствие – более продуктивной.

3. Укрепление материально-технической базы органов государственного пожарного надзора.

4. Комплексное решение проблем социальной защиты сотрудников. Приоритетными в этом направлении могут стать следующие законодательные инициативы: принятие Положения «О службе в системе ГПС МЧС России», где должны быть закреплены социальные гарантии сотрудников, а также установлена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей; повышение уровня материальной обеспеченности сотрудников; создание в системе МЧС подразделения, которое занималось бы исследованием проблем социальной защиты сотрудников и разработкой мер в данной сфере.

5. Развитие системы обучения населения мерам пожарной безопасности и расширения противопожарной пропаганды. Действующая система обучения нуждается в совершенствовании. Эта важная работа должна находиться под особым вниманием органов государственного пожарного надзора. Следует уделять больше внимания комплексным проверкам органов государственной власти субъектов федерации, на которые возложены обязанности в сфере обеспечения пожарной безопасности. Кроме того, необходимо проведение более интенсивной работы в местах массового пребывания людей, введение социальной рекламы на

телевидении и усиление противопожарной пропаганды в других средствах массовой информации.

6 Развитие системы мониторинга состояния пожарной безопасности, статистического учета пожаров, а также оценки результативности работы по осуществлению пожарного надзора. Эффективность управленческих решений в области осуществления государственного пожарного надзора во многом зависит от полноты и достоверности информации о результатах работы надзорных подразделений и состояния пожарной безопасности в регионах. В связи с этим автором предлагаются меры по улучшению организации учета результатов работы органов государственного пожарного надзора.

В заключении подведены итоги исследования, сформулированы выводы и предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования организации пожарного надзора в Российской Федерации.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора.

1 Катукова Н.В. Проблемы правового регулирования сертификационной деятельности в области пожарной безопасности // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях». – СПб., 2004 – 0,2 п.л.

2 Катукова Н.В. Административно-правовая деятельность МЧС России // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях» – СПб., 2004 – 0,2 п.л.

3. Катукова Н.В. Место и роль Государственной противопожарной службы МЧС России в системе органов федерального надзора // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Применение современных методов и форм методической работы в подготовке специалистов пожарно-спасательного профиля» – СПб., 2005. – 0,2 п.л.

4. Катукова Н.В. Проблемы правового регулирования надзорной деятельности Государственной противопожарной службы МЧС России // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Применение современных методов и форм методической работы в подготовке специалистов пожарно-спасательного профиля» – СПб., 2005. – 0,3 п.л.

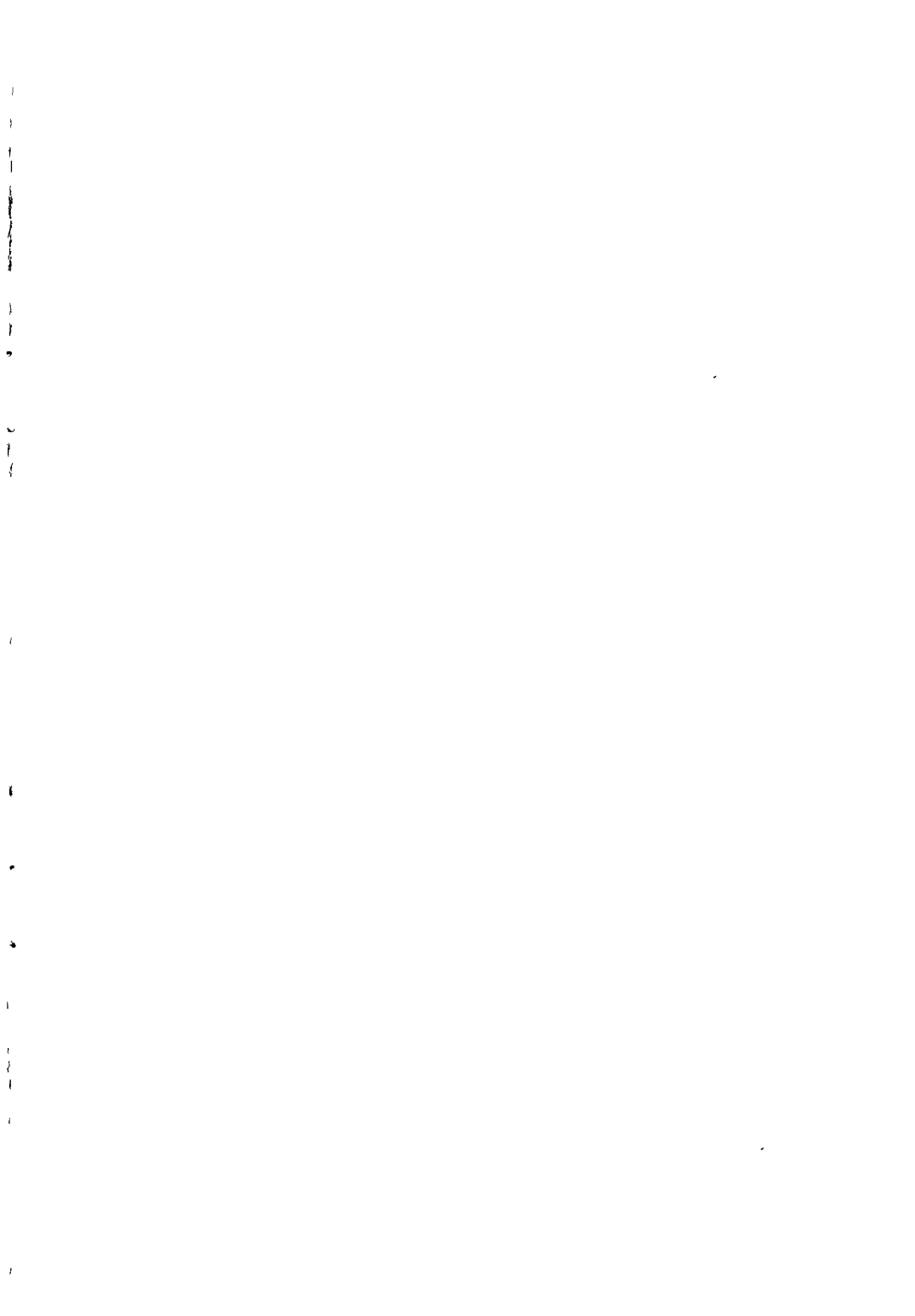
5. Катукова Н.В. Совершенствование надзорной деятельности ГПС МЧС России как способ повышения эффективности государственного надзора // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Применение современных методов и форм методической работы в подготовке специалистов пожарно-спасательного профиля» – СПб., 2005. – 0,2 п.л.

6 Катукова Н.В. Новые виды надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Гуманитарные аспекты профессионального образования: проблемы и перспективы» – Иваново: Ивановский институт ГПС МЧС России, 2005 – 0,4 п.л.

Лицензия ПЛД № 69-217 от 22.10.1997г.

Подписано в печать 21.11.2005 г. Объем - 1,25 печ. листа
Тираж 100 экз. Заказ № 4-11

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии ООО «Полигон»
198096, Санкт-Петербург, пр. Стячек, 82
тел: 784-13-35



№25 559

РНБ Русский фонд

2006-4

28378