

# К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЧС РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

**И. В. Жуков, кандидат юридических наук;**

**Т.В. Жукова, кандидат юридических наук. Санкт-Петербургский университет ГПСМЧС России**

Рассматривается деятельность органов и подразделений системы МЧС России по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований законодательства по обеспечению пожарной безопасности, безопасности от чрезвычайных ситуаций, в области гражданской обороны. При этом анализируются различные точки зрения ученых о сущности контрольно-надзорной деятельности государства. Предлагается авторская оценка современных тенденций в сфере государственного управления, реформирования структуры МЧС России с целью оптимизации форм и методов руководства и осуществления контрольно-надзорной деятельности подразделений МЧС России.

*Ключевые слова:* контрольно-надзорная функция, требования пожарной безопасности, Государственная противопожарная служба

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

Глубоко и детально уяснить сущность и содержание контрольно-надзорных функций МЧС России в современных условиях представляется вряд ли возможным без обращения к достижениям научной мысли как дореволюционного и советского периодов, так и нашего времени. История возникновения и зарождения государственного контроля и надзора рассматривались такими видными учеными-юристами, как В. Г. Бессарабов [1], А. П. Гуляев [2], В. М. Горшенев [3], В. И. Рохлин [4], В. Е. Чиркин [5] и другие. Некоторые вопросы истории развития советского государственного контроля и надзора раскрыты О. А. Голубцовой [6].

В частности, по мнению А. П. Гуляева, контрольная деятельность имеет непосредственную и конечную цель. Непосредственной целью является предупреждение и пресечение нарушений установленных правил деятельности или поведения субъектов общественных отношений. Конечная цель совпадает с теми целями, которые преследует само правовое регулирование деятельности, поведения и стандартов – оградить граждан, организации, общество и государство от всевозможных негативных последствий той или иной деятельности, обеспечить их безопасность и законные интересы, права и свободы субъектов общественных отношений [2, с.7].

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

До начала проводимой в настоящее время административной реформы в соответствии с действовавшим на тот период времени законодательством о пожарной безопасности [8] в систему Государственной противопожарной службы (далее по тексту – ГПС) входили:

- федеральный орган управления ГПС;
- пожарно-технические научно-исследовательские учреждения и пожарно-технические учебные заведения;

- специальные подразделения ГПС и их органы управления;
- территориальные органы управления ГПС субъектов Российской Федерации;
- подразделения ГПС и их органы управления;
- предприятия ГПС.

Согласно утвержденному Постановлением Правительства РФ от 23 августа 1993г. № 849 Положению о Государственной противопожарной службе Министерства внутренних дел Российской Федерации [9] и последующим его изменениям и дополнениям [10] (в настоящее время утратило силу) одной из целей, которую решала противопожарная служба, являлось осуществление государственного надзора за пожарной безопасностью. Руководитель федерального органа управления ГПС, руководители территориальных органов управления ГПС субъектов Российской Федерации, а также подразделений ГПС по охране населенных пунктов по должности одновременно являлись соответственно главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору и главными государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по пожарному надзору, главными государственными инспекторами города (района) по пожарному надзору.

В соответствии с предоставленными им полномочиями должностные лица органов управления и подразделений ГПС одновременно с осуществлением государственного пожарного надзора имели право организовывать разработку, утверждать самостоятельно или совместно с федеральными органами исполнительной власти обязательные для исполнения нормативные документы по пожарной безопасности, а также нормативные документы, регламентирующие порядок разработки, производства и эксплуатации пожарнотехнической продукции. Кроме того, они организовывали и непосредственно осуществляли широкий круг управленческих и иных функций, включая охрану населенных пунктов и предприятий от пожаров и тушение пожаров; координацию деятельности других видов пожарной охраны; участвовали в противопожарной пропаганде и обучении мерам пожарной безопасности.

Анализ приведенной выше структуры ГПС, элементов правового статуса и полномочий руководителей ГПС показывает, что до 2004 г. функции управления, контроля и надзора в сфере пожарной безопасности реализовывали одни и те же органы, соответственно, одни и те же должностные лица. Подразделения ГПС в пределах полномочий могли принимать нормативный акт, организовать его исполнение и осуществлять последующий контроль за его исполнением. При этом они оценивали как эффективность, так и целесообразность действия нормативного акта, а в случае его неэффективности и нецелесообразности сам же имел право его отменить. Подобная ситуация вряд ли способствовала соблюдению законности, прав и законных интересов подконтрольных субъектов.

Из вышесказанного, по нашему мнению, можно сделать вывод о том, что до реформирования ГПС в большей степени имела признаки контролирующего органа.

В 2004 году в МЧС России проведены структурные изменения – в составе ГПС выделены в отдельную структуру органы государственного пожарного надзора. В Положении о государственном пожарном надзоре (далее по тексту – ГПН), утвержденном Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004г. № 820 «О государственном пожарном надзоре» (ред. от 14 февраля 2009г.) [11].

Непосредственно в целях осуществления контрольно-надзорной функции органы ГПН в рамках своей компетенции организуют и осуществляют надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами; определяют должностных лиц органов государственного пожарного надзора для проведения мероприятий по контролю и для включения в состав комиссий по выбору площадок (трасс) строительства, а также комиссий по приемке законченных строительством (реконструкцией) объектов. Кроме того, они проводят в соответствии с законодательством

Российской Федерации дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности; ведут в установленном порядке производство по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности; осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, в том числе с органами государственного контроля (надзора), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, по вопросам обеспечения пожарной безопасности, и наделены рядом других полномочий.

Из приведенного выше перечня полномочий ГПН следует, что его органы и их должностные лица в настоящее время не наделены полномочиями по нормативно-правовому регулированию в сфере пожарной безопасности, не осуществляют охрану населенных пунктов и предприятий от пожаров, не координируют деятельность других видов пожарной охраны. Полномочия органов ГПН связаны только с организацией и проведением мероприятий по надзору. Их деятельность направлена на обеспечение и охрану общественных отношений в области пожарной безопасности.

После включения ГПС в структуру МЧС России и до принятия рассматриваемого Положения отсутствовала четкая регламентация отношений подчиненности по направлению государственного пожарного надзора. В п. 4 Положения о государственном пожарном надзоре получила закрепление вертикаль подчинения нижестоящих органов государственного пожарного надзора вышестоящим, принципы единоначалия и централизации управления.

Остается характерным для надзорных органов признак невмешательства в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов при проведении подразделениями ГПН мероприятий по надзору. Должностные лица при выявлении нарушений требований пожарной безопасности предприятиями, организациями или гражданами в предписании об их устранении не имеют право определять каким образом поднадзорные объекты обязаны устранить соответствующие нарушения.

ГПН осуществляет надзор за объектами, не подчиненные им и независимо от рода их деятельности, обладает соответствующими властными полномочиями по пресечению нарушений законов и нормативных актов, действующих в сфере пожарной безопасности.

Если для осуществления надзора в сфере пожарной безопасности в МЧС России созданы специальные органы ГПН, то в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций соответствующих специализированных органов в Министерстве нет.

Данными полномочиями в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны» [12] и Постановлением Правительства РФ от 01 декабря 2005г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [13], наделены:

- структурное подразделение центрального аппарата МЧС России, в сферу ведения которого входит решение задач в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и области гражданской обороны;

- структурные подразделения территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации.

Из анализа положений об указанных выше органах видно, что помимо контроля (надзора), в соответствии с возложенными задачами они осуществляют и ряд других функций.

В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера соответствующие подразделения МЧС России разрабатывают и представляют в установленном порядке предложения по реализации государственной политики и проекты нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также другие документы; организуют в пределах своей компетенции работу по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасанию и жизнеобеспечению людей при этих чрезвычайных ситуациях; организуют методическое руководство и контроль при решении вопросов по обучению населения в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также при подготовке молодежи по основам безопасности жизнедеятельности в пределах своей компетенции; осуществляют в пределах своей компетенции в установленном порядке меры по предупреждению, выявлению и пресечению террористической деятельности на объектах, подведомственных МЧС России, а также ликвидацию последствий террористических актов; осуществляют в установленном порядке организацию подготовки должностных лиц органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляют методическое обеспечение создания, хранения, использования, восполнения резервов материальных ресурсов и создания и использования финансовых резервов, предназначенных для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и осуществляют ряд других функций, отличающихся достаточно широкой направленностью [14].

Органы, осуществляющие государственный надзор в области гражданской обороны, в пределах своих полномочий организуют и осуществляют надзор за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны, в том числе правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, правил использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты и другой специальной техники и имущества гражданской обороны; взаимодействуют при осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны с органами государственного надзора в других сферах деятельности; организуют и проводят плановые и внеплановые проверки выполнения установленных требований в области гражданской обороны и др.

Подводя итог вышесказанному можно сделать следующие выводы, что в настоящее время ГПН МЧС России, являясь структурным элементом государственного органа исполнительной власти, имеет все необходимые признаки административного надзорного органа. Одновременно с этим в ходе проводимой в России административной реформы законодателем у ГПН изъяты функции внешнего контроля, которыми он был наделен ранее.

В 2007 г. приказом министра МЧС России утверждена новая структура центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Данное решение принято в целях совершенствования организации деятельности руководства и структурных подразделений центрального аппарата МЧС России.

В соответствии с Приказом МЧС РФ от 14 ноября 2008г. № 688 «О внесении изменений в Приказ МЧС России от 01 октября 2007г. № 517» [15], внесшим изменения Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности, в систему органов, осуществляющих пожарный надзор был включен Департамент надзорной деятельности.

Вновь образованный департамент организует, в том числе, государственный надзор (контроль) за соблюдением требований федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Кроме того, он уполномочен осуществлять государственный надзор (контроль) за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами установленных требований в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; организационно-методическое обеспечение надзорной и правоприменительной деятельности надзорных органов МЧС России, дознания по делам о пожарах в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовным и Уголовно-процессуальным кодексами, а также ряд других функций.

Структурный анализ органов МЧС России и их функций, по нашему мнению, свидетельствует о том, что МЧС России и его подразделения в сферах гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций на данном этапе выполняют функции внешнего (вневедомственного) контроля. Остается высказать пожелание законодателю, чтобы в процессе осуществления им правотворческой деятельности, проводилось бы более четкое и последовательное разграничение контрольных и надзорных функций государственных органов исполнительной власти, вследствие чего само законодательство стало бы более логически выверенным и стройным, не позволяло бы двойко толковать и применять его.

### **Литература**

1. Бессарабов В. Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. – М., 1999.
2. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия / под ред. А. П. Гуляева. – М.: МАЭП. ИИК «Калита», 2000.
3. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987.
4. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный надзор: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003;
5. Рохлин В. И., Сыдорчук И. И. Правоохранительная функция прокуратуры: Учебное пособие. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., Изд-во СПбГУП, 2000.
6. Чиркин В. Е. Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (IX «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2006. № 5.
7. Голубцова О.А. К вопросу об истории развития советского государственного контроля и надзора // Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики. Сборник научных трудов (по материалам V международной научно-практической конференции, состоявшейся 17 ноября 2006 г.). В 2-х ч. Ч.1 / отв. Ред. И.М. Машаров. Киров: филиал НОУ ВПО «СПБивЭСЭП» в г. Кирове. 2006. С. 40 – 43.
8. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. –26.12.1994.– № 35. –Ст. 3649.
9. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 37.– Ст. 3454.
10. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 627 «О внесении изменений и дополнений в постановления Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным

законом «О пожарной безопасности» (с изменениями от 20.02.2002 и 20.06.2005) // СЗ РФ. –1995. –№ 27.– Ст. 2587.

11. СЗ РФ – 2004.– № 52 (часть 2).– Ст. 5491.

12. СЗ РФ – 2007.– № 22. – Ст. 2641.

13. Собрание законодательства РФ от 12.12.2005. № 50. Ст. 5299.

14. Полный перечень функций см. в положениях об МЧС России и его территориальных органах, например: «Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ от 12.12.2005. № 50. Ст. 5299.

15. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009.–№ 4.