

Научная статья
УДК 614.849
doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2024.51.66.012

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Дмитрий Владимирович Седов¹

Денис Вадимович Кузьмин²

¹*Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Железногорск, Россия*

²*Главное управление МЧС России по Алтайскому краю, Барнаул, Россия*

Автор ответственный за переписку: Дмитрий Владимирович Седов, sedov_irk@list.ru

Аннотация. В статье рассматривается ряд современных тенденций в законодательстве, которые оказывают значительное влияние на деятельность надзорных органов МЧС России. Первая тенденция («мораторий» на проверки) является вынужденной, экономически обоснованной и состоит в ослаблении контроля над деятельностью коммерческих организаций, сокращении плановых и внеплановых проверок соблюдения противопожарных норм. Вторая тенденция состоит в растущем количестве профилактических визитов, которые имеют рекомендательный характер и не оказывают административного давления на контролируемых лиц. Третья тенденция связана с отсутствием в правовом поле определения понятия «угроза жизни и здоровью людей», которое играет принципиальную роль при осуществлении государственного пожарного надзора. Указанные тенденции вызваны как объективными факторами, так и некоторыми правовыми пробелами. Целью статьи является анализ данных тенденций и их влияния на эффективность государственного пожарного надзора. В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что «мораторий» на проверки привел к снижению внимания со стороны коммерческих организаций к вопросам обеспечения пожарной безопасности. Профилактические визиты, количество которых ежегодно увеличивается, не оказывают существенного воздействия на данную ситуацию. Отсутствие юридически закрепленного понятия «угроза жизни и здоровью людей» приводит к тому, что надзорные органы МЧС России и органы прокуратуры используют различные подходы к определению данной угрозы.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственный пожарный надзор, контрольное (надзорное) мероприятие, профилактический визит, нарушения требований пожарной безопасности, угроза жизни и здоровью людей

Для цитирования: Седов Д.В., Кузьмин Д.В. О некоторых особенностях осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях // Сибирский пожарно-спасательный вестник. 2024. № 4 (35). С. 101-106. <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2024.51.66.012>

ON SOME FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF STATE FIRE SUPERVISION IN MODERN CONDITIONS

Dmitry V. Sedov¹

Denis V. Kuzmin²

¹Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia, Zheleznogorsk, Russia

²Main Directorate of the Ministry of Emergency Situations of Russia for the Altai Territory, Barnaul, Russia

Corresponding author: Dmitry V. Sedov, sedov_irk@list.ru

Abstract. The article examines a number of modern trends in legislation that have a significant impact on the activities of the supervisory bodies of the Ministry of Emergency Situations of Russia. The first trend (the "moratorium" on inspections) is forced, economically justified and consists in weakening control over the activities of commercial organizations, reducing scheduled and unscheduled inspections of compliance with fire safety regulations. The second trend is the growing number of preventive visits, which are advisory in nature and do not exert administrative pressure on the supervised persons. The third trend is associated with the absence in the legal field of a definition of the concept of "threat to life and health of people", which plays a fundamental role in the implementation of state fire supervision. These trends are caused by both objective factors and some legal gaps. The purpose of the article is to analyze these trends and their impact on the effectiveness of state fire supervision. As a result of the analysis, it was concluded that the "moratorium" on inspections led to a decrease in attention from commercial organizations to fire safety issues. Preventive visits, the number of which increases annually, do not have a significant impact on this situation. The absence of a legally enshrined concept of "threat to human life and health" leads to the fact that the supervisory bodies of the Russian Emergencies Ministry and the prosecutor's office use different approaches to defining this threat.

Keywords: fire safety, state fire supervision, control (supervisory) event, preventive visit, violation of fire safety requirements, threat to life and health of people

For citation: Sedov D.V., Kuzmin D.V. On some features of the implementation of state fire supervision in modern conditions // Siberian Fire and Rescue Bulletin.2024. № 4 (35). С. 101-106. (In Russ.) <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2024.51.66.012>

Введение

Актуальность темы исследования связана с тем, что в современных условиях при осуществлении государственного пожарного надзора (ГПН) органы МЧС России сталкиваются с рядом сложностей, которые вызваны как объективными факторами, так и пробелами в законодательстве.

Первая рассматриваемая тенденция началась в 2019 г., когда в связи с меняющейся политической и экономической ситуацией в России началась масштабная реформа контрольно-надзорной деятельности. Данная реформа, в частности, направлена на ослабление контроля над деятельностью коммерческих организаций («мораторий» на проверки). Так, Президент России В.В. Путин на заседании коллегии Генпрокуратуры заявил о необходимости максимально сократить количество проверок российского бизнеса, при этом права потребителей товаров и услуг должны быть полностью защищены [1]. На этой же коллегии генпрокурор И.В. Краснов заявил о том, что если предприниматель не отвлекается на проверяющих, то исключаются злоупотребления, в том числе коррупционная составляющая, экономятся ресурсы. Генпрокурор уточнил, что в 2023 г. контролерами предложено 98 тыс. внеплановых проверок и 150 тыс. плановых, при этом прокурорами санкционировано из них менее 30 %. В основном согласованы те надзорные мероприятия, которые необходимы для обеспечения общественной безопасности.

Вторая рассматриваемая тенденция состоит в том, что одновременно с уменьшением количества контрольных (надзорных) мероприятий стало увеличиваться количество так называемых профилактических визитов, которые носят сугубо рекомендательный характер и не оказывают административного давления на контролируемых лиц.

Третья тенденция связана с тем, что на фоне реформирующейся правовой базы возникли пробелы в законодательстве, в частности, не раскрытыми являются отдельные юридические термины, играющие принципиальную роль при осуществлении ГПН.

Целью настоящей статьи является анализ указанных современных тенденций в законодательстве, которые могут влиять на эффективность ГПН и, в конечном итоге, могут отразиться на обстановке с пожарами.

«Мораторий» на контрольные (надзорные) мероприятия

«Мораторий» на проверки представляет собой вынужденный режим проведения контрольных (надзорных) мероприятий в отношении определенных категорий лиц. Цель «моратория» заключается в снижении активности надзорных органов, в том числе МЧС России, путем ограничения количества плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий на определенный период времени. Тем самым указанный «мораторий» способствует ограничению воздействия надзорных органов на деятельность контролируемых лиц и является одним из способов сбережения ресурсов в работе самих надзорных органов [2].

Действие «моратория» направлено, прежде всего, на внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия, но частично затрагивает и плановые, которые в соответствии с Федеральным законом [3] проводятся в отношении объектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

Данная ситуация привела к значительному ослаблению административной нагрузки на контролируемых лиц, в результате чего последние стали уделять существенно меньше внимания вопросам пожарной безопасности. Об этом, в частности, заявил заместитель председателя ВДПО Лысков С.А. [4]. Указанное обстоятельство косвенно может отражаться и на обстановке с пожарами. Так, количество пожаров в России в последнее время остаётся примерно на одном уровне, хотя на их предотвращение ежегодно затрачиваются значительные ресурсы. В 2019 г. произошло 471,4 тыс. пожаров; в 2020 г. — 439,3 тыс. пожаров; в 2021 г. — 390,8 тыс. пожаров; в 2022 г. — 352,5 тыс. пожаров; в 2023 г. — 360,9 тыс. пожаров [5]. Аналогичная ситуация наблюдается и в регионах. В частности, на поднадзорных объектах в Алтайском крае по данным Главного управления МЧС России по Алтайскому краю в 2021 г. произошло 176 пожаров, в 2022 г. — 178 пожаров, в 2023 г. — 208 пожаров.

Таким образом, в современных условиях отмечается определенная тенденция: происходит значительное сокращение количества контрольных (надзорных) мероприятий, оказывающих административную нагрузку на контролируемых лиц (исполнение предписаний, оплата штрафов, административные приостановления деятельности, затраты на реализацию мероприятий и т.д.). Данная тенденция может, в целом, не способствовать снижению количества пожаров на объектах экономики.

Профилактические визиты

В связи с сокращением контрольных (надзорных) мероприятий, значительно увеличилось количество профилактических визитов, которые, по своей сути, носят рекомендательный характер. Более того, от проведения данных профилактических визитов контролируемые лица могут отказаться. По результатам проведения указанных профилактических мероприятий органы ГПН не имеют права выдавать контролируемым лицам предписания об устранении нарушений обязательных требований (за исключением государственных, муниципальных и частных организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования, здравоохранения, социального обслуживания и общественного питания детей, которые отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска), возбуждать дела об административных правонарушениях.

Количество указанных профилактических визитов ежегодно увеличивается. Согласно докладу заместителя Министра МЧС России Супруновского А.М. в России в 2022 г. проведено 191511 профилактических визитов, в 2023 г. — 360150 профилактических визитов [6]. Как видно, в 2023 г. по сравнению с 2022 г. количество профилактических визитов увеличилось на 88 %.

Профилактический визит согласно Федеральному закону [3] подразумевает проведение беседы с контролируемым лицом в очном или дистанционном формате с помощью видеоконференцсвязи. Разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носят рекомендательный характер. Контролируемое лицо может отказаться от проведения профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган не позднее чем за 3 рабочих дня до начала его проведения. В ходе профилактических визитов должностными лицами МЧС России не могут применяться меры административного характера, контролируемым лицам нельзя выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований (за исключением указанных выше организаций). По их итогам выдаются только листы профилактической беседы, в которых инспекторы отражают информацию, озвученную во время проведения визита.

Значительная часть профилактических визитов проводится только с согласия контролируемого лица. Таким образом, если какая-либо организация отказывается от проведения профилактического визита, то никакие меры со стороны органов ГПН по отношению к ней применяться не будут. Хотя сам по себе отказ от проведения профилактического мероприятия может говорить о том, что данная организация не исполняет требования пожарной безопасности и не желает, чтобы инспектор выявил нарушения и предпринял соответствующие действия по их пресечению. Приходится признать, что указанная тенденция требует отвлечения значительных ресурсов (прежде всего, времени), однако эффективность предпринимаемых мер находится под вопросом.

Отсутствие определения «угроза жизни и здоровью людей»

На фоне реформирующейся правовой базы возникли некоторые пробелы в законодательстве. Наиболее значимым пробелом является отсутствие нормативного определения понятия «угроза жизни и здоровью людей». Данное понятие играет ключевую роль в процессе согласования внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых МЧС России, с органами прокуратуры. Из-за отсутствия в правовом поле нормативного определения понятия «угроза жизни и здоровью людей», должностные лица МЧС России и прокуратуры могут по-разному трактовать данное понятие, основываясь на собственных убеждениях, опыте и других факторах. В результате органы прокуратуры зачастую отказывают в согласовании внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, ссылаясь на пункт 2 части 8 статьи 66 Федерального закона [3] – «отсутствие основания для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия». Указанная проблема может негативно влиять на деятельность надзорных органов МЧС России, поскольку необходимость обоснования наличия угрозы для жизни и здоровья людей связана с дополнительным документооборотом, временными затратами и с тем, что значительная доля мотивированных заявлений остаются несогласованными.

На примере Алтайского края отмечается следующая ситуация. За 9 месяцев 2024 г. в Алтайском крае было намечено к проведению 284 внеплановых контрольных (надзорных) мероприятия. Однако из них было проведено лишь 53, то есть 18,7 %. Не согласованными осталось 231 внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие, то есть 81,3 %.

Из доклада заместителя Министра МЧС России Супруновского А.М. следует, что основой деятельности надзорных органов МЧС России является принцип соразмерности вмешательства в интересы контролируемых лиц той опасности, которую может представлять их производственная деятельность [6]. Из данного утверждения можно заключить, что реализация указанного принципа базируется на понятии «угроза жизни и здоровью людей», поскольку именно оно позволяет определить соразмерность данного вмешательства: при наличии «угрозы жизни и здоровью людей» вмешательство оправдано, при отсутствии – нецелесообразно.

Указанное вмешательство в интересы контролируемых лиц при наличии «угрозы жизни и здоровью людей» выражается в том, что согласно пункту 3 Постановления Правительства РФ [7] надзорные органы МЧС России могут проводить внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия. Кроме того, наличие «угрозы жизни и здоровью людей» согласно статье 3.12 КоАП РФ

[8] позволяет осуществлять административное приостановление деятельности юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Однако из-за отсутствия нормативного определения понятия «угроза жизни и здоровью людей» в правовом поле реализовать указанный принцип соразмерности, в полной мере, затруднительно, поскольку сложно объективно оценить наличие или отсутствие угрозы жизни и здоровью людей в случае нарушения того или иного нормативного требования по пожарной безопасности.

Угроза жизни и здоровью людей может возникнуть при отсутствии или неисправности элементов системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты, к которым относятся: системы предотвращения пожара, системы противопожарной защиты, комплекс организационно-технических мероприятий [9,10]. Однако в нормативных правовых актах не закреплен перечень нарушений, создающих угрозу жизни и здоровью людей. На гибель или травмирование людей на пожаре влияет множество факторов, и в настоящее время не представляется возможным однозначно определить, какое именно нарушение вызывает возникновение угрозы жизни и здоровью людей [11].

Заключение

Практика реализации действующего в настоящее время «моратория» на проверки, в том числе со стороны МЧС России, показала, что коммерческие организации стали уделять значительно меньше внимания обеспечению пожарной безопасности своих предприятий. Профилактические визиты, количество которых увеличивается год от года, не оказывают существенного воздействия на данную ситуацию. Тем не менее, следует отметить, что профилактические визиты позволяют сохранять контроль в отношении особо важных объектов. Кроме того, профилактические визиты поддерживают взаимодействие между МЧС России и подконтрольными лицами, что позволяет получать информацию

о состоянии большинства объектов. Сложность при осуществлении ГПН вызывает отсутствие юридически закрепленного понятия «угроза жизни и здоровью людей», возникают различия в подходах к определению наличия данной угрозы. В связи с этим назрела необходимость на законодательном уровне закрепить данное понятие. Это обеспечит, в том числе правовую определенность для применения оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий, сделает процедуру их согласования с органами прокуратуры более прозрачной.

Список источников

1. Шишкова Е.А. Путин потребовал максимально сократить число проверок бизнеса // Деловая газета «Взгляд». – URL: <https://vz.ru/news/2024/3/26/1260163.html> (дата обращения 19.10.2024).
2. Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2023. – № 1. – С. 114–132.
3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 05.08.2020 № 171.
4. Эксперт: мораторий на проверки пожарной безопасности привел к ослаблению внимания бизнеса // Рамблер-новости. – URL: <https://news.rambler.ru/fire/49639841-ekspert-moratoriy-na-proverki-pozharnoy-bezopasnosti-privel-k-oslableniyu-vnimanija-biznesa/> (дата обращения 19.10.2024).
5. Пожары и пожарная безопасность в 2023 году: Информ.-аналитич. сб. – Балашиха: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2024. – 110 с.
6. Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководством по соблюдению обязательных требований / Утверждены заместителем Министра Супруновским А.М. 24.04.2024. – М., 2024.
7. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 Собрание законодательства Российской Федерации от 14 марта 2022 г. № 11 ст. 1715) // справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411233/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения 15.02.2024).

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета от 31 декабря 2001 г. № 256.
9. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности. Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Российская газета от 01.08.2008 № 163.
10. Бакиров И.К., Халиуллина И.Р. О сложностях определения пожарного риска и угрозы жизни и здоровья людей // Пожаровзрывобезопасность. – 2015. – Т. 24. – № 1. – С. 5–8.
11. Князев П.Ю. Пожарная угроза // PTM01. – URL: <https://ptm01.ru/ugroza-zhizni-i-zdorovyu-lyudej-vsledstvie-vozmognogo-voznikoveniya-pozhara> (дата обращения 19.10.2024).

References

1. Shishkova E.A. Putin demanded to reduce the number of business inspections as much as possible // Business newspaper "Vzglyad". - URL: <https://vz.ru/news/2024/3/26/1260163.html> (date of access 19.10.2024).
2. Martynov A.V., Chernikov V.V. Moratorium on inspections as a special method of regulating control and supervisory activities // Bulletin of the Nizhny Novgorod University named after N.I. Lobachevsky, 2023. - №. 1. - PP. 114-132.
3. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation. Federal Law of July 31, 2020 №. 248-FZ (with amendments and additions) // Rossiyskaya Gazeta of August 5, 2020 №. 171.
4. Expert: moratorium on fire safety inspections has led to a weakening of business attention // Rambler News. - URL: <https://news.rambler.ru/fire/49639841-ekspert-moratoriy-na-proverki-pozharnoy-bezopasnosti-privel-k-oslableniyu-vnimaniiya-biznesa/> (date of access 10.19.2024).
5. Fires and fire safety in 2023: Information and analytical collection. - Balashikha: FGBU VNIPO EMERCOM of Russia, 2024. - 110 pp.
6. Reports summarizing law enforcement practice and guidelines for compliance with mandatory requirements / Approved by Deputy Minister Suprunovsky A.M. on April 24, 2024. - M., 2024.
7. On the specifics of organizing and implementing state control (supervision), municipal control. Resolution of the Government of the Russian Federation of March 10, 2022 №. 336 Collected Legislation of the Russian Federation of March 14, 2022 №. 11, Art. 1715 Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 Собрание законодательства Российской Федерации от 14 марта 2022 г. № 11 ст. 1715) // справочно-правовая система «КонсультантПлюс»: сайт. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411233/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения 15.02.2024).
8. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 №. 195-FZ // Rossiyskaya Gazeta of December 31, 2001 №. 256.
9. Technical Regulations on Fire Safety Requirements. Federal Law of July 22, 2008 №. 123-FZ (with amendments and additions) // Rossiyskaya Gazeta of August 1, 2008 №. 163.
10. Bakirov I.K., Khaliullina I.R. On the difficulties of determining the fire risk and threat to human life and health // Fire and Explosion Safety. - 2015. - Vol. 24. - №. 1. - pp. 5-8.
11. Knyazev P.Yu. Fire threat // PTM01. - URL: <https://ptm01.ru/ugroza-zhizni-i-zdorovyu-lyudej-vsledstvie-vozmognogo-voznikoveniya-pozhara> (date of access 19.10.2024).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 24.10.2024, одобрена после рецензирования 10.11.2024, принята к публикации 25.11.2024.

The article was submitted 24.10.2024, approved after reviewing 10.11.2024, accepted for publication 25.11.2024.