

На правах рукописи



Антипов Евгений Геннадьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО
МЧС РОССИИ, В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ С МАССОВЫМ
ПРЕБЫВАНИЕМ ЛЮДЕЙ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2020

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Мартынов Алексей Владимирович

Официальные оппоненты: **Зубарев Сергей Михайлович,**
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» / кафедра административного права и процесса, заведующий кафедрой

Евдокимов Алексей Сергеевич,
кандидат юридических наук, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» / кафедра административного и муниципального права, доцент кафедры

Ведущая организация: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита состоится 16 апреля 2021 года в 14:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2021 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Исторический опыт свидетельствует о том, что человечество непрерывно подвергается негативному воздействию от различного рода опасностей природного и техногенного характера, вследствие чего вынуждено всегда быть готовым к правильным, четким, своевременным и скоординированным действиям с целью минимизации возможных потерь и принятия эффективных решений, позволяющих в максимально короткие сроки ликвидировать наступившие последствия.

Современная Россия пережила большое количество трагических событий, связанных с нарушением требований пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей, начиная с пожара в 1999 году в здании «Главного управления внутренних дел Самарской области», где погибло 57 сотрудников, и заканчивая пожаром в 2020 году в доме престарелых в селе Ишбулдино Республики Башкортостан. Пожарные на месте инцидента обнаружили тела 11 человек. Но самой широкой огласке в средствах массовой информации (а с ней и негативный резонанс, оказавший огромное влияние на массовое общественное сознание), вызвал в 2009 году крупный пожар в развлекательном ночном клубе г. Перми «Хромая лошадь», лишивший жизни 156 молодых людей, и, несомненно, апофеозом череды трагических событий, привлечшим пристальное внимание высшего руководства страны с введением режима чрезвычайной ситуации федерального уровня, стал в 2018 году пожар в ТРК «Зимняя вишня» г. Кемерово, где погибло 60 человек, большинство из которых дети.

В целях разрешения существующей проблемы руководством страны принимается ряд системных решений, определяющих основы государственной политики в сфере обеспечения общественной¹ и пожарной безопасности¹, где

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 20.11.2013 № Пр-2685) // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

особая роль в работе, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами в области пожарной безопасности, отведена государственному пожарному надзору Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). Руководство деятельностью МЧС России осуществляет Президент Российской Федерации.

В то же время большое значение государство стало придавать и вопросам бескомпромиссной борьбы с коррупцией в системе государственного контроля (надзора), направленной на усиление гарантий защиты прав граждан и хозяйствующих субъектов, устранения административных барьеров на пути плодотворного и благоприятного экономического развития малого и среднего предпринимательства и внедрение риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий. Более того, произошло законодательное закрепление и внедрение альтернативных государственному контролю (надзору) форм оценки соответствия поднадзорных объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности: институт независимой оценки пожарного риска (аудит пожарной безопасности), декларирование пожарной безопасности и другие.

Вступление Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО) и Евразийский экономический союз (ЕАЭС) повлекли за собой необходимость гармонизации отечественного технического регулирования в области пожарной безопасности преимущественно с общеевропейскими стандартами и стран-участниц ЕАЭС. Принятый Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»² и в развитие его положений Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о

¹ Указ Президента РФ от 01.01.2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 2. Ст. 411.

² Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

требованиях пожарной безопасности»¹, Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»² внедрили новые принципы технического регулирования и предложили альтернативные условия соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, во исполнение которых МЧС России были разработаны и утверждены методики определения расчетных величин пожарного риска для объектов защиты различных классов функциональной пожарной опасности. Кроме того, в целях установления на территории ЕАЭС единых и обязательных для применения и исполнения требований к пожарно-технической продукции Решением Совета Евразийской экономической комиссии был принят Технический регламент Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017)³.

Таким образом, приведенные нами примеры наглядно свидетельствуют о том, что в условиях, когда в нашей стране стремительно развивается научно-технический прогресс и рыночные отношения, строятся огромные бизнес-центры, торгово-развлекательные многофункциональные комплексы, рынки, кинотеатры, аквапарки, ночные клубы и т.д., особую социальную остроту и общественное значение приобретает проблема обеспечения пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей. Этот вопрос требует изучения с научной точки зрения, так как административно-правовые механизмы и меры должны соответствовать современным требованиям, идти в ногу со временем и обеспечивать безопасность человека, имущества, общества, государства на уровне высочайших мировых стандартов. Эти обстоятельства и определили актуальность темы настоящего диссертационного исследования, а также его теоретическую и практическую значимость.

¹ Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

² Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

³ Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 23.06.2017 № 40 «О техническом регламенте Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (вместе с «ТР ЕАЭС 043/2017. Технический регламент Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения») // URL: www.consultant.ru (дата обращения: 25.10.2020).

Степень научной разработанности темы исследования. Актуальные теоретические и практические вопросы функционирования системы обеспечения пожарной безопасности в государстве были предметом научного интереса В.А. Абрамова, А.В. Борисова¹, Н.Н. Брушлинского, В.Б. Гольцова², В.А. Гуциева³, Т.А. Ворошиловой, Ю.М. Глуховенко, А.Г. Елагина, В.В. Ильина, Б.Э. Касимова, В.И. Козлачкова, Ю.Н. Коряковцева⁴, С.В. Макаркина⁵, Е.А. Мешалкина, А.К. Микеева, В.Ф. Сметанина, С.В. Соколова, А.И. Стахова⁶, В.Т. Потемкина, В.Г. Татаряна, И.М. Тетерина, Н.Г. Топольского и др.

Правовые и организационные основы контрольной (надзорной) деятельности специализированных органов отраслевой (межотраслевой) компетенции исследовались в трудах Л.В. Акопова, А.А. Адыева, М.И. Байтина, В.П. Беляева, С.Ф. Васличева⁷, Л.А. Галаниной, В.М. Горшенева, А.И. Гурина, С.Ф. Давлетова, Т.К. Зарубицкой, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, К.В. Маркова, А.В. Мартынова, О.С. Минченко, А.Н. Ноздрачева, Н.И. Побежимовой, Д.В. Пожарского, Ю.С. Смородиновой, М.Р. Стерлинг, М.С. Студеникиной, А.М. Тарасова, И.Б. Шахова, Е.В. Шориной, А.Б. Яблонской и некоторых др.

Некоторые особенности организации и осуществления профилактической и контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора ранее были рассмотрены в работах В.П. Белобратова⁸, А.С. Евдокимова⁹,

¹ Борисов А.В. Административно-правовое регулирование пожарной безопасности на объектах атомной энергетики: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Александр Владимирович Борисов. – Москва, 2000. – 24 с.

² Гольцов В.Б. Гражданско-правовые проблемы в деятельности подразделений пожарной охраны: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Владимир Борисович Гольцов. – Санкт-Петербург, 1996. – 203 с.

³ Гуциев В.А. Правовое регулирование обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.03 / Вахид Абдурашидович Гуциев. – Санкт-Петербург, 2009. – 179 с.

⁴ Коряковцев Ю.Н. Обеспечение пожарной безопасности (Административно-правовое регулирование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Юрий Николаевич Коряковцев. – Санкт-Петербург, 1999. – 254 с.

⁵ Макаркин С.В. Пожарная безопасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сергей Викторович Макаркин. – Челябинск, 2006. – 227 с.

⁶ Стахов А.И. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности в России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Александр Иванович Стахов. – Москва, 2001. – 204 с.

⁷ Васличев С.Ф. Правовое регулирование контроля и надзора за охраной труда и соблюдением трудового законодательства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Сергей Филимонович Васличев. – Москва, 2000. – 193 с.

⁸ Белобратова В.П. Обеспечение пожарной безопасности при осуществлении уголовно-процессуальной функции органами государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.03 / Валентина Петровна Белобратова. – Санкт-Петербург, 2006. – 156 с.

⁹ Евдокимов А.С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов: состояние и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Сергеевич Евдокимов. – Нижний Новгород, 2017. – 218 с.

Е.В. Ершова¹, И.В. Жукова², К.В. Карелина³, Н.В. Катуковой⁴, Е.Г. Макарова⁵, А.Е. Маслова⁶, С.А. Шатова⁷, А.А. Шиканова⁸ и др.

В обоснование ряда собственных теоретических положений диссертант опирался на ранее изданные работы родственного направления известных ученых, экспертов и практиков Ф. Бланка, В.М. Васильева, К.В. Карелина, С.А. Никольской, Д. Оттимофиоре, В.И. Рохлина, А.В. Фирсова, Г.Х. Харисова и других.

И в то же время, проанализированная нами совокупность различных научно-теоретических взглядов и положений, имеющих прикладное значение, позволили с уверенностью сделать вывод о том, что при исследовании ранее и ныне действующего специального отраслевого законодательства современными российскими учеными-юристами не рассматривались или крайне ограниченно затрагивались вопросы исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за выполнением требований пожарной безопасности исключительно на объектах защиты с массовым пребыванием людей, что в связи с событиями последнего времени становится практически значимым и особенно актуальным. Именно это обстоятельство и послужило поводом возвратиться к освещению настоящего дискуссионного вопроса, с целью восполнения свободной ниши в административно-правовой науке, поскольку

¹ Ершов Е.В. Правовые аспекты оценки качества работ в области огнезащиты при осуществлении государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.03 / Александр Владимирович Ершов. – Санкт-Петербург, 2009. – 206 с.

² Жуков И.В. Правовое регулирование деятельности единой системы государственных надзоров в сфере компетенции МЧС России в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.02 / Игорь Васильевич Жуков. – Санкт-Петербург, 2008. – 181 с.

³ Карелин К.В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кирилл Владимирович Карелин. – Саратов, 2012. – 146 с.

⁴ Катукова Н.В. Административно-правовые основы организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Наталья Владимировна Катукова. – Санкт-Петербург, 2005. – 155 с.

⁵ Макарова Е.Г. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной противопожарной службы МВД России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Елена Григорьевна Макарова. – Омск, 2000. – 170 с.

⁶ Маслов А.Е. Административно-правовое регулирование организации лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Евгеньевич Маслов. – Москва, 2001. – 190 с.

⁷ Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Алексеевич Шатов. – Санкт-Петербург, 2005. – 215 с.

⁸ Шиканов А.А. Ответственность за посягательства на пожарную безопасность: уголовно-правовой и криминологический анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Алексей Александрович Шиканов. – Нижний Новгород, 2011. – 229 с.

именно в этой области юридических знаний лежат наши собственные научные интересы.

Объектом исследования выступает совокупность отношений, возникающих и развивающихся в процессе административно-правового регулирования организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности органами государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.

Предмет исследования составляют федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, административно-правовые нормы, доктринальные источники и научные исследования, раскрывающие сущность, содержание и значимость организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности органами государственного пожарного надзора МЧС России, а также соответствующая правоприменительная практика.

Целью исследования является разработка научно обоснованных предложений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование и повышение эффективности контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.

Для достижения поставленной цели в ходе проводимого исследования необходимо решить следующие **задачи**:

– сформулировать понятие, значение и раскрыть особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей через критерии их идентификации;

– выявить и охарактеризовать актуальные теоретические и практические проблемы формирования системы законодательства, регулирующего организацию и осуществление государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения и категории риска;

– раскрыть особенности и сущность реализуемых должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России различных организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины;

– изучить организационную структуру и содержание компетенций должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей;

– проанализировать значимость существующих и разработать качественно новые, перспективные способы реализации административно-правовых форм и методов в контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей;

– выработать и представить научно обоснованные предложения и практические рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.

Методологическую основу настоящего исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания, такие как: логический (при построении структуры настоящей работы, изложении материала и формировании выводов); конкретно-исторический (при исследовании процесса генезиса и эволюции отечественного законодательства и нормативных документов в области строительства и пожарной безопасности); сравнительно-правовой (при сопоставительном рассмотрении содержания различных нормативных правовых актов Российской Федерации разного времени и различной юридической силы); формально-юридический (при анализе содержательного наполнения существующей легальной дефиниции и критериев идентификации «объекта защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности); логико-семантический (при уточнении сущности и смыслового содержания понятий «контроль» и «надзор»); социологический (при проведении

социологического опроса сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы); статистический (при изучении и анализе обобщённых статистических данных о пожарах на различных объектах защиты); системного анализа (при изучении системы правовых источников регулирующих организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей), а также обобщения и использования правоприменительной практики должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России и др.

Применение названных методов в совокупности позволило автору осмыслить и раскрыть предмет диссертации и, в конечном итоге, решить поставленные задачи и достичь обозначенной цели.

Теоретическая основа исследования включает в себя труды ведущих ученых-административистов и государствоведов разного времени: Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Л.В. Акопова, А.Л. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, В.Г. Бессарабова, А.В. Васильева, А.М. Волкова, Е.И. Габричидзе, Э.В. Дригола, А.С. Дугенец, В.В. Лазарева, С.В. Липень, А.М. Карапетяна, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, Ю.А. Копытова, В.Я. Кикотя, А.В. Малько, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, Е.И. Маториной, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, С.Н. Назарова, А.Н. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.А. Соловьева, М.Б. Смоленского, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, А.М. Тарасова, Ю.А. Тихомирова, А.В. Филатовой, Т.Я. Хабриевой, В. Н. Храпанюка, А.Г. Чернявского, В.С. Четверикова и ряда других авторов.

Правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, нормы международного права, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты,

государственные программы, решения, а также федеральные отраслевые и кодифицированные законы в будущей (новой) редакции.

Анализ административно-правового регулирования организации и осуществления государственного пожарного надзора также был проведен с использованием ранее действовавших нормативных правовых актов органов государственной власти.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные Федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны МЧС России» (ФГБУ ВНИИПО МЧС России) и Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России. Кроме того, в процессе исследования был проведен социологический опрос 332 должностных лиц высшего, старшего и среднего начальствующего состава федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, из которых 191 должностное лицо органов государственного пожарного надзора МЧС России, в том числе и из числа слушателей Академии Государственной противопожарной службы МЧС России. Результаты социологического опроса отображены в приложении № 2 диссертации.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в ней рассматривается ряд вопросов, не являвшихся ранее предметом специального научного исследования, а также теоретическими выводами, предложениями и рекомендациями автора, основная суть которых заключается в следующем:

– *разработана* новая научная идея системного и комплексного исследования процесса генезиса и эволюции критериев идентификации «объекта защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности;

– *раскрыты* особенности административно-правового регулирования организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей;

– *представлена* совокупность универсальных функций государственного управления (направления деятельности), реализуемых должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России в рамках своей нормативно определенной компетенции;

– *определены* формы взаимодействия (модели социального управления), на которых базируется внутрисистемное взаимодействие, целостность и единство организационной структуры органов государственного пожарного надзора МЧС России;

– *уточнены* существенные и принципиально важные отличия (особенности) между «административным контролем» и «административным надзором» в области пожарной безопасности и раскрыта их сущность;

– *выделены* базовые отличительные признаки, характерные для государственной функции и государственной услуги в области пожарной безопасности;

– *доказано*, что современная деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России, в зависимости от различной информационно-правовой природы отношений с подконтрольным (надзорным) объектом защиты хозяйствующего субъекта может осуществляться контрольным (административный контроль) и надзорным (административный надзор) организационно-правовыми способами обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти федерального уровня. Следовательно, сам орган отраслевой (межотраслевой) компетенции является контрольно-надзорным (контрольный (надзорный));

– *предложены для внедрения* качественно новые, юридически значимые и перспективные способы реализации административно-правовых форм и методов в контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России;

– *сформулирован* и предложен для введения в научный оборот авторский вариант содержания норм-дефиниций, специфических научно-практических категорий и способов обеспечения законности и государственной дисциплины в

области пожарной безопасности, таких как: «пожарная безопасность»; «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности; «объект массового пребывания граждан»; «административно-правовая форма государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности»; «административно-правовой метод государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности»; «административный контроль в области пожарной безопасности»; «административный надзор в области пожарной безопасности»;

– обоснована необходимость совершенствования норм отдельных федеральных отраслевых и кодифицированных законов, регулирующих рассматриваемую нами сферу общественных правоотношений.

На защиту выносятся следующие положения и выводы, содержащие элементы научной новизны и представляющие теоретический и практический интерес:

1. Утверждается, что практически на протяжении всего исторического периода (до 1994 года) в отечественных нормативных правовых актах и нормативных документах в области строительства и пожарной безопасности отсутствовало легальное определение термина «объект с массовым пребыванием людей», что компенсировалось наличием в них поэтапно выработанных и утвержденных специализированными государственными органами взаимосвязанных, взаимосвязанных и взаимодополняемых друг друга обязательных требований, с так называемыми автором диссертации базовыми критериями идентификации «объекта с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности, а именно:

– соответствие степени огнестойкости и этажности здания, сооружения, строения (строительная конструкция);

– необходимая площадь земельного участка для строительства объекта массового назначения;

– минимально допустимая ширина двери из помещения внутри строительной конструкции;

- возможность постоянного или временного нахождения (50!) и более человек в здании, сооружении, помещении;
- установленная плотность людского потока внутри в здания, сооружения, помещения из расчета 1 человек на 1 кв. м.;
- наличие двух эвакуационных выходов из здания, сооружения, помещения;
- необходимое и расчетное время эвакуации людей из здания, сооружения, помещения наружу.

Все указанные выше критерии идентификации заложили прочную основу для содержательного наполнения официально утвержденного определения термина в будущем.

2. Утверждается, что современные формально-юридические источники, регулирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей, выработаны различными специализированными государственными органами в пределах своей компетенции, имеют различные предметы правового регулирования и рассогласованы в содержательном наполнении одинаковых официальных определений, а наличие в них норм, касающихся исключительно объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения (административно-деловые объекты, промышленно-производственные и др.), носит фрагментарный и несколько противоречивый характер, что в своей совокупности позволяет нам говорить о настоящем массиве нормативных правовых актов, как о комплексном (пограничном) межотраслевом институте.

3. Авторская позиция, освещающая особенности административно-правового регулирования организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей, а именно:

во-первых, объектами защиты с массовым пребыванием людей, как правило, владеют, пользуются и распоряжается сразу несколько хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, в соответствии с

достигнутыми между собой договоренностями и фактически сложившимся порядком пользования, в связи с чем пределы ответственности в области пожарной безопасности регулируются совокупностью норм административного, гражданского и арбитражно-процессуального законодательства, а также сформированной правоприменительной практикой судов общей и арбитражной юрисдикции;

во-вторых, объект защиты с массовым пребыванием людей может быть расположен не только как отдельно стоящее здание, сооружение или строение, но и находиться на территории или внутри других, к примеру, критически важных или потенциально опасных объектов, объектов топливно-энергетического комплекса, объектов централизованной системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, объектов хранения и обезвреживания твердых отходов, в связи с чем происходит пересечение или наложение друг на друга обязательных требований различных видов безопасности, установленных действующим отраслевым законодательством Российской Федерации;

в-третьих, в зависимости от категории риска объекта защиты с массовым пребыванием людей системообразующим нормативным правовым актом в области государственного и муниципального контроля федерального уровня и специализированным постановлением Правительства Российской Федерации установлена различная интенсивность проведения плановых проверок в области пожарной безопасности;

в-четвертых, из массива существующих обязательных требований к объекту защиты с массовым пребыванием людей, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами в области пожарной безопасности, предъявляются более жесткие требования нежели к иным объектам защиты связанных с пребыванием людей;

в-пятых, прекращение функционирования объектов защиты с массовым пребыванием людей в результате пожара может привести к тяжелым, а в ряде случаев и необратимым последствиям: причинение вреда жизни и здоровью

людей и (или) массовая гибель людей; уничтожение или повреждение имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации; возникновению чрезвычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями; потеря управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации; необратимому негативному изменению (разрушению) государственного управления, либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения и др.

4. Вывод о том, что МЧС России целесообразно используя правила предметной (систематической) или официальной (полуофициальной) инкорпорации как одного из способов (видов, формы) систематизации современного законодательства, для должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России разработать, гармонизировать и при необходимости актуализировать в электронном виде систематизированный сборник (или собрание), содержащий (ее) упорядоченные нормативные правовые акты, регулирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей.

5. В целях качественного улучшения реализации государством контрольной (надзорной) функции в рассматриваемой сфере правоотношений обоснована необходимость выработать и утвердить нормативный процедурно-процессуальный акт – Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению контроля и надзора за выполнением требований пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей.

6. Отмечается, что основными формами управленческой деятельности в сфере пожарной безопасности (специальный объект деятельности) в стране являются «административный контроль» и «административный надзор», которые

органично связаны и дополняют друг друга в обеспечении законности и государственной дисциплины, защите прав, свобод и законных интересов хозяйствующих субъектов специально уполномоченными властными субъектами отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностными лицами с применением в необходимых случаях специфических мер правового принуждения с целью предупреждения правонарушений и защиты конституционно значимых ценностей.

7. Выработаны и предложены для введения в научный оборот авторские дефиниции следующих форм управленческой деятельности и (или) способов обеспечения законности и государственной дисциплины в области пожарной безопасности:

– Административный контроль в области пожарной безопасности – осуществляемые с различной периодичностью и в строго определенной процессуальной форме уполномоченным органом и его должностными лицами постоянные, профессиональные наблюдения, проверки (самопроверки), инспектирования, осмотры и рейды на подведомственных (подконтрольных) объектах защиты с целью контроля соблюдением обязательных требований локальных нормативных актов организационно-распорядительного характера самого специализированного органа, законов и подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, актов органов местного самоуправления и нормативных документов в области пожарной безопасности с применением в необходимых случаях собственных методов правового воздействия (принуждение, запрет, обязывание, санкции) в отношении правонарушителей, с целью повышения эффективности предупреждения и профилактики противоправных деяний, обеспечения законности и государственной дисциплины, правопорядка и защиты конституционно значимых ценностей;

– Административный надзор в области пожарной безопасности – осуществляемое с различной периодичностью (в зависимости от категории риска объекта защиты организационно не подчиненного физического или юридического

лица и со строго формализованным характером) мероприятие по контролю (осмотр, обследование) и профилактике нарушений обязательных требований специально уполномоченным (организационно обособленным) властным субъектом отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностными лицами в предусмотренных законом случаях специфических мер административного принуждения, в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения, выявления и пресечения правонарушений гражданами, хозяйствующими субъектами и государственными органами обязательных требований установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности.

8. В целях уменьшения количества числа пожаров на объектах защиты с массовым пребыванием людей предложен новый, эффективным и качественный способ (мера) стимулирующего характера реализации административно-правового метода убеждения, направленного на возникновение у хозяйствующих субъектов юридической и материальной заинтересованности в своевременной необходимости добровольного выполнения предписанных правил поведения в области пожарной безопасности под названием «Пожаробезопасные объекты МЧС России», с ведением и опубликованием их в средствах массовой информации органами государственного пожарного надзора МЧС России.

9. В целях уменьшения количества числа пожаров в сельских поселениях предложен новый, юридически значимый и перспективный способ реализации административно-правовой формы должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России под названием «Комиссионный контроль пожарной безопасности сельского поселения», в отношении прилегающих к местам с массовым пребыванием людей индивидуальных жилых домов как неразрывно связанных между собой объектов социальной инфраструктуры сельского поселения.

10. Проведенное исследование позволило сделать ряд ясно сформулированных предложений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование норм федеральных отраслевых и кодифицированных

законов, таких как: «О пожарной безопасности»; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; «Градостроительный кодекс Российской Федерации»; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и подзаконных актов – «О противопожарном режиме»; «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)», а также вступающих в силу в 2021 году Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» (приложение № 3 диссертации).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в следующем:

– *выработаны* и предложены качественно новые, юридически значимые и перспективные способы реализации административно-правовых форм и методов в контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России;

– *освещены* существенные и принципиально важные отличия (особенности) между «административным контролем» и «административным надзором» в области пожарной безопасности и раскрыта их сущность;

– *предложен* для введения в научный оборот авторский вариант содержания норм-дефиниций, специфических научно-практических категорий и способов обеспечения законности и государственной дисциплины в области пожарной безопасности, такие как: «пожарная безопасность»; «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности; «объект массового пребывания граждан»; «административно-правовая форма государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности»; «административно-

правовой метод государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности»; «административный контроль в области пожарной безопасности»; «административный надзор в области пожарной безопасности»;

– выявлены формы взаимодействия (модели социального управления), на которых базируется внутрисистемное взаимодействие, целостность и единство организационной структуры органов государственного пожарного надзора МЧС России;

– представлена совокупность коренных (сущностных) признаков «административного контроля» и «административного надзора» в области пожарной безопасности, наилучшим образом раскрывающих их правовую природу в современных условиях функционирования системы обеспечения пожарной безопасности страны.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что полученные в нем результаты и выработанные практические рекомендации могут быть использованы в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства в области пожарной безопасности и регулирующего организацию и осуществление контрольной (надзорной) и профилактической деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России. Отдельные положения, содержащиеся в диссертации, могут быть применены при проведении лекционных, семинарских и практических занятий по дисциплинам «Правоведение», «Административное право Российской Федерации», «Государственный пожарный надзор», «Правовые основы организации обеспечения пожарной безопасности», «Правовое регулирование в области техносферной безопасности и пожарной безопасности» у курсантов и студентов, обучающихся по направлениям подготовки: «Пожарная безопасность», «Техносферная безопасность» и «Судебная экспертиза» в системе образовательных организаций высшего образования МЧС России.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается:

– изучением, анализом и использованием научных трудов разного времени по общей теории государства и права, конституционного и административного

права, а также результатами исследований из других областей науки (прикладной статистики, социологии, строительства и пожарной безопасности);

– использованием общенаучных и частнонаучных методов познания, таких как: логический, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, логико-семантический, социологический, статистический, системного анализа, а также обобщения и использования правоприменительной практики должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России;

– анализом официальных статистических данных Федерального государственного бюджетного учреждения «Всероссийский ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны МЧС России» (ФГБУ ВНИИПО МЧС России) и Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России за 2015-2019 гг.;

– результатами проведенного социологического опроса 332 должностных лиц высшего, старшего и среднего начальствующего состава федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные выводы и положения диссертации опубликованы в 10 научных статьях, 5 из которых изданы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Полученные материалы исследования были также представлены для обсуждения научному и экспертному сообществу, специалистам в области пожарной безопасности, должностным лицам высшего и старшего начальствующего состава федеральной противопожарной службы

Государственной противопожарной службы на международных и всероссийских научно-практических конференциях, а именно: V международная научно-практическая конференция «Пожаротушение: проблемы, технологии, инновации», посвященная памяти Героя России полковника внутренней службы Е.Н. Чернышева (г. Москва, Академия ГПС МЧС России, 17-18 марта 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «История пожарной охраны и современная пожарная охрана» (г. Москва, Академия ГПС МЧС России, 19 мая 2016 г.); XVI Международный конгресс «Блищенковские чтения» (г. Москва, РУДН, 14 апреля 2018 г.); V Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 7- 8 июня 2019 г.).

Кроме того, результаты диссертационного исследования используются автором при проведении лекционных, семинарских и практических занятий у курсантов в ФГБОУ ВО «Академия Государственной противопожарной службы МЧС России» по дисциплинам «Правовые основы организации обеспечения пожарной безопасности»; «Правовое регулирование в области техносферной безопасности и пожарной безопасности».

Структура диссертации обусловлена темой, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, излагаются методологическая, теоретическая, правовая, эмпирическая основы исследования и научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а так же теоретическая и практическая значимость исследования, обосновывается степень достоверности результатов

исследования, приводятся сведения об апробации полученных результатов, отражается структура диссертации.

Первая глава «Теоретические основы административно-правового регулирования государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей» содержит три параграфа.

Первый параграф *«Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей»* посвящен исследованию процесса генезиса и эволюции критериев идентификации, различных по функциональному предназначению объектов массового пребывания людей, содержащихся в обязательных для исполнения требованиях пожарной безопасности и строительства разного времени.

Констатируется, что в действующих профильных нормативных правовых актах и нормативных документах, выработанных МЧС России и Минстроем России, в пределах своей компетенции в области пожарной безопасности, наблюдается очевидная рассогласованность в содержательном наполнении дефиниций термина «объект защиты с массовым пребыванием людей», что приводит к возникновению трудностей в правоприменительной практике. В целях формирования единого и возможно более точного и полного понимания смыслового содержания настоящего определения, автором предлагается в их основу заложить совокупность следующих критериев идентификации: 1) здание, сооружение, помещение, за исключением жилых домов; 2) возможность одновременного нахождения 50 и более человек; 3) расчетная площадь, приходящаяся на одного человека, в размере установленного нормативными документами в области пожарной безопасности, в зависимости от функционального предназначения здания, сооружения и помещения, но не менее 1 кв. метра на одного человека.

Во втором параграфе *«Проблемы формирования системы законодательства, регулирующего осуществление государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности»*

объектов защиты с массовым пребыванием людей» освещаются актуальные вопросы правоприменительной и правотворческой деятельности настоящего контрольного (надзорного) органа и предлагаются пути решения.

Отмечено, что существующие нормы права, регулирующие рассматриваемую сферу правоотношений, хаотично рассредоточены в массиве различных нормативных правовых актов, что усложняет их поиск, анализ и согласование в практическом применении. В этой связи автором обосновывается назревшая объективная необходимость в МЧС России, для должностных лиц органов государственного пожарного надзора, используя правила предметной (систематической) или официальной (полуофициальной) инкорпорации разработать, гармонизировать и при необходимости актуализировать в электронном виде систематизированный сборник (или собрание), содержащий (ее) упорядоченные нормативные правовые акты.

Акцентируется внимание на том, что объектами защиты с массовым пребыванием людей, как правило, фактически владеют, пользуются и распоряжается сразу несколько хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, которые, в свою очередь, могут быть расположены не только как отдельно стоящие здания, строения и сооружения, но и находится на территории или внутри других, к примеру, критически важных, потенциально опасных и иных значимых объектов защиты для национальной экономики страны. В этой связи, исследуемая сфера правоотношений, по мнению автора, должна опираться на качественный нормативный процедурно-процессуальный акт (административный регламент), устанавливающий последовательность и сроки административных процедур, в процессе осуществления государственного пожарного надзора на объектах защиты массовым пребыванием людей, которого в настоящее время нет.

В третьем параграфе *«Понятие, сущность и признаки государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей»* особое внимание уделено освещению совокупности коренных (сущностных) признаков

«административного контроля» и «административного надзора» в области пожарной безопасности. Уточнены принципиально важные отличия между ними, которые, по мнению автора, наилучшим образом раскрывают их правовую природу. Проведенное исследование позволило прийти к выводу, что современная деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России в зависимости от различной информационно-правовой природы отношений с подконтрольным (надзорным) объектом защиты хозяйствующего субъекта осуществляется контрольным и (или) надзорным организационно-правовыми способами обеспечения законности и государственной дисциплины. Кроме того, автором приведены и обоснованы аргументы в пользу того, что при проведении мероприятий по контролю в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей МЧС России, Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, объектовых, специальных и воинских, территориальных и договорных подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», признаки «административного контроля» и «административного надзора» накладываются друг на друга и тесно переплетаются, искажая их позитивную сущность.

Вторая глава «Совершенствование организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности органами государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Организационная структура и содержание компетенции органов государственного пожарного надзора МЧС России в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей»* обосновывается, что в зависимости от принадлежности к одной из пяти иерархически выстроенных подсистем Государственного пожарного надзора МЧС России, территориального уровня реализации полномочий и

принадлежности к одному из видов государственной службы (государственная служба или военная служба) должностное лицо настоящего контрольного (надзорного) органа наделяется соответствующим его квалификации специальным административно-правовым статусом государственного инспектора (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, города (района) субъекта Российской Федерации и т.д.) по пожарному надзору. Осуществляя свою деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, наделяется полномочиями по реализации совокупности следующих универсальных функций государственного управления (направления деятельности): контрольно-надзорная, нормативного регулирования, координационно-управленческая, публично-учетная, информационная, образовательная, антикоррупционная, разрешительная, правоприменительная и определения критериев и категорий риска объектов защиты.

Второй параграф *«Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей»* посвящен сущности и значимости, органически взаимосвязанных между собой административно-правовых форм и методов осуществления государственной контрольной (надзорной) деятельности в исследуемой сфере правоотношений.

Отмечается, что в настоящее время реализация различных способов форм «государственного» управления контрольно-надзорной деятельности происходит преимущественно в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в то время как реализация полномочий с целью проверки индивидуальных жилых домов, где ежегодно происходит более 70 % от общего количества пожаров в стране, существенно ограничена действующим законодательством. В этой связи автором приводятся аргументы в пользу того, что разрешение существующей проблемы возможно при реализации нового, перспективного и внешне активного способа административно-правовой формы осуществления контрольно-надзорной

функции государства под названием «комиссионный контроль пожарной безопасности сельского поселения» в рамках и во исполнение другого, не менее важного по своей значимости способа административно-правовой формы государственного управления, но уже в области национальной безопасности под названием «паспорт безопасности места массового пребывания людей».

Автором утверждается, что государству необходимо активнее внедрять в свою профилактическую и контрольную (надзорную) деятельность совокупность реально востребованных в жизни административно-правовых способов (мер) стимулирующего характера, направленных на возникновение у хозяйствующих субъектов юридической и материальной заинтересованности в своевременной необходимости добровольного выполнения предписанных правил поведения. Применение исключительно стимулирующих способов (мер) метода убеждения, то есть перспектива моральных и материальных выгод в условиях свободных рыночных отношений в стране способно наиболее быстро и эффективно воздействовать на сознательно-волевое поведение субъектов административного права. Выполнение обязанностей в области пожарной безопасности должно быть гарантировано мерами государственного позитивного стимулирования, направленного на улучшение качества их исполнения не только в собственных интересах хозяйствующего субъекта, но и в интересах общества и государства. Поскольку различного рода исполнение обязанностей, установленных государством, должно не только систематически контролироваться, но и поощряться. Проведение смотров-конкурсов на лучший пожаробезопасный объект защиты на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и доведение их итогов до общественности органами государственного пожарного надзора МЧС России позволит в определенной мере снять социальную напряженность в обществе, а стимулирование хозяйствующих субъектов через моральное и материальное поощрение (благодарности, почетные дипломы, предоставление различных льгот страховыми компаниями и др.) привнесет не только существенный вклад в воспитание привычки правомерного поведения, но и повысит самооценку руководителя, его авторитет среди коллег,

искреннее уважение руководителей других организаций и руководителей органов государственной власти различных уровней. В этой связи предложен для внедрения новый, перспективный и внешне активный способ административно-правового метода осуществления государственной контрольной (надзорной) в области пожарной безопасности под названием «пожаробезопасные объекты МЧС России» с ведением и опубликованием их в средствах массовой информации органами государственного пожарного надзора МЧС России.

В третьем параграфе *«Состояние и перспективы совершенствования административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей»* обосновывается, что в условиях внедрения в контрольную (надзорную) деятельность настоящего специализированного органа риск-ориентированного подхода и законодательно утвержденной величины индивидуального пожарного риска (10^{-6}), как эталона, характеризующего уровень состояния защищенности, автором предложено под пожарной безопасностью понимать урегулированное совокупностью норм правового и технико-правового характера, состояние защищенности личности, имущества, общества и государства, направленное на исключение возможности превышения установленной федеральным законодателем величины допустимых значений индивидуального пожарного риска.

В целях поддержания и повышения уровня состояния защищенности объектов защиты с массовым пребыванием людей от пожаров, обоснована целесообразность вновь (повторно) наделить должностных лиц настоящего органа отраслевой (межотраслевой) компетенции полномочиями по осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации (полный цикл), в связи с чем выдвинуто предложение о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О пожарной безопасности».

Утверждается, что принятые во исполнение положений Федерального закона «О техническом регулировании» Федеральный закон «Технический

регламент о требованиях пожарной безопасности» и Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» предложили правоприменителям принципиально противоположные подходы к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты, что на практике создает нормативно-правовой дефект и приводит к разбалансированности системы обеспечения пожарной безопасности.

В заключении сформулированы основные научные выводы и практические рекомендации, полученные автором в процессе диссертационного исследования и направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации в исследуемой сфере общественных отношений.

В приложении отражены сведения о пожарах, социальных последствиях и экономических потерях от них в стране и результаты проведенного автором опроса должностных лиц федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы. Приведены проекты изменений и дополнений в отраслевые и кодифицированные законы, подзаконные акты Российской Федерации.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях
общим объемом 4,3 п.л.:**

I. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Антипов Е.Г. Об особенностях внесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения государственными инспекторами МЧС России [Текст] / Е.Г. Антипов // Мир экономики и права. – 2010. – № 7. – С. 62-67 (0,4 п.л.).
2. Антипов Е.Г. Правильное и четкое разграничение ответственности между арендодателем и арендатором за нарушение требований пожарной безопасности: проблемы, обозначенные практикой [Текст] / Е.Г. Антипов // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 1. – С. 271-275 (0,4 п.л.).

3. Антипов Е.Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности [Текст] / Е.Г. Антипов // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 92-96 (0,5 п.л.).
4. Антипов Е.Г. О применении различных видов организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины государственным пожарным надзором МЧС России [Текст] / Е.Г. Антипов // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 5. – С. 11-16 (0,5 п.л.).
5. Антипов Е.Г. Административный надзор в области пожарной безопасности: понятие и признаки [Текст] / Е.Г. Антипов // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 10 (149) – С. 410-413 (0,4 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других печатных изданиях:

6. Антипов Е.Г. Новый подход к трактовке понятия «пожар» [Текст] / Е.Г. Антипов // Пожаротушение: проблемы, технологии, инновации: сборник тезисов докладов 5-й международной научно-практической конференции. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. – С. 104-109 (0,3 п.л.).
7. Антипов Е.Г. Новый взгляд на определение пожарной безопасности [Текст] / Е.Г. Антипов // История пожарной охраны и современная пожарная охрана: сборник материалов международной научно-практической конференции. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. – С. 89-94 (0,4 п.л.).
8. Антипов Е.Г. Влияние международного опыта и практики на выстраивание и внедрение модели риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного пожарного надзора МЧС России [Текст] / Е.Г. Антипов // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XVI Международного конгресса «Блищенковские чтения»: в 3 ч. / отв. ред. А.Х. Абашидзе, Н.Н. Емельянова, А.М. Солнцев. Москва, 14 апреля 2018 г. – Москва: РУДН, 2019. Ч. II. – С. 226-235 (0,5 п.л.).
9. Антипов Е.Г. Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей: проблемы

правоприменения [Текст] / Е.Г. Антипов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (Россия, г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2019. – С. 342-353 (0,6 п.л.).

10. Антипов Е.Г. Отличительные признаки между государственной функцией и государственной услугой в области пожарной безопасности [Текст] / Е.Г. Антипов // Актуальные проблемы обеспечения пожарной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 26 апреля 2019 года, г. Железногорск – Изд-во: ФГБОУ ВО Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, 2019. – С. 206-212 (0,3 п.л.).