

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

*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

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
доктор юридических наук, профессор  
**Мартынов Алексей Владимирович**

**Нижний Новгород – 2020**

## Оглавление

|                                                                                                                                                                                                                                                 |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Введение.....</b>                                                                                                                                                                                                                            | <b>4</b>   |
| <b>Глава 1. Теоретические основы административно-правового регулирования государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей.....</b>                   | <b>24</b>  |
| §1. Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей .....                                                                                                                        | 24         |
| §2. Проблемы формирования системы законодательства, регулирующего осуществление государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей.....                | 59         |
| §3. Понятие, сущность и признаки государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей.....                                                               | 84         |
| <b>Глава 2. Совершенствование организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности органами государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.....</b>                         | <b>116</b> |
| §1. Организационная структура и содержание компетенции органов государственного пожарного надзора МЧС России в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей.....                                        | 116        |
| §2. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.....                                                                    | 143        |
| §3. Состояние и перспективы совершенствования административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей..... | 176        |
| <b>Заключение.....</b>                                                                                                                                                                                                                          | <b>202</b> |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>Библиографический список.....</b> | <b>205</b> |
| <b>Приложение № 1.....</b>           | <b>244</b> |
| <b>Приложение № 2.....</b>           | <b>246</b> |
| <b>Приложение № 3.....</b>           | <b>251</b> |

## Введение

**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 общественной<sup>1</sup> и пожарной безопасности<sup>1</sup>, где

---

<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup> и в развитие его положений Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент

---

<sup>1</sup> 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.

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

о требованиях пожарной безопасности»<sup>1</sup>, Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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](http://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. Борисова<sup>1</sup>, Н.Н. Брушлинского, В.Б. Гольцова<sup>2</sup>, В.А. Гуциева<sup>3</sup>, Т.А. Ворошиловой, Ю.М. Глуховенко, А.Г. Елагина, В.В. Ильина, Б.Э. Касимова, В.И. Козлачкова, Ю.Н. Коряковцева<sup>4</sup>, С.В. Макаркина<sup>5</sup>, Е.А. Мешалкина, А.К. Микеева, В.Ф. Сметанина, С.В. Соколова, А.И. Стахова<sup>6</sup>, 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. Аكوпова, А.А. Адыева, М.И. Байтина, В.П. Беляева, С.Ф. Васличева<sup>7</sup>, 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. Белобратовой<sup>8</sup>, А.С. Евдокимова<sup>9</sup>, Е.В. Ершова<sup>1</sup>, И.В. Жукова<sup>2</sup>, К.В. Карелина<sup>3</sup>, Н.В. Катуковой<sup>4</sup>, Е.Г.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Евдокимов А.С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности

Макарова<sup>5</sup>, А.Е. Маслова<sup>6</sup>, С.А. Шатова<sup>7</sup>, А.А. Шиканова<sup>8</sup> 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

---

населенных пунктов: состояние и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Сергеевич Евдокимов. – Нижний Новгород, 2017. – 218 с.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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, 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.

## **Глава 1. Теоретические основы административно-правового регулирования государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей**

### **§1. Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей**

Потенциальные угрозы возникновения природных и техногенных пожаров являются постоянным (неизменным) негативным фактором, сопровождающим человечество на протяжении всей истории его существования. Как указывается в Основах государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 2<sup>1</sup>, целью и одним из приоритетных направлений государственной политики в области пожарной безопасности является обеспечение качественного повышения уровня защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, где в числе основных показателей состояния системы обеспечения пожарной безопасности выступают количество зарегистрированных пожаров и количество людей, погибших и травмированных в результате пожаров. В этой связи необходимо напомнить, что для России, к сожалению, период конца XX – начала XXI века ознаменовался чередой тревожных, пугающих и страшных событий, связанных с пожарами на объектах защиты с массовым пребыванием людей, повлекших многочисленные человеческие жертвы. Вспомним некоторые из них.

Так, в 2003 году в общежитии Российского университета дружбы народов (г. Москва) пожар лишил жизни 43 студентов, в этом же году в школе - интернате для глухонемых детей г. Махачкала (Дагестан) – 30 подростков, в средней школе

---

<sup>1</sup> 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.



села Сыдыбыл (Якутия) – 23 школьников; в 2004 году в общежитие г. Кызыл (Тыва) – 26 жильцов; в 2005 году в торговом центре «Пассаж» г. Ухта (Коми) – 25 посетителей; в 2006 году в наркологической больнице № 17 г. Москвы – 38 пациентов; в 2007 году в доме престарелых в станице Камышеватская (Краснодарский край) – 63 пожилых человека, в этом же году в доме престарелых в поселке Вельне-Никольское (Тульская область) – 32 человека; в 2009 году в доме - интернате для престарелых в селе Подбельск (Коми) – 23 человека; в 2013 году в психиатрической больнице № 14 в поселке Раменское (Московская область) – 38 пациентов; в 2015 году в торговом центре «Адмирал» г. Казань (Татарстан) – 19 посетителей. Были и другие пожары разного времени, о которых мы упоминали в начале нашего исследования.

К сказанному следует добавить, что крупные пожары на подобных объектах защиты происходят не только в России. Так, например, в 2012 году в торговом центре «Villagio Mall» (Катар) в результате пожара погибло 19 человек; в 2016 году пожар в храме «Puttingal» (Индия) лишил жизни 106 прихожан; в 2017 году пожар в высотном здании «Grenfell Tower» (Великобритания) привел к гибели более 70 посетителей.

При таких обстоятельствах дела, на повестке дня, весьма актуальным становится вопрос повышения эффективности функционирования в стране системы обеспечения пожарной безопасности и проведения тематических научных исследований как необходимой доктринальной основы качественного развития рассматриваемой нами сферы общественных правоотношений.

Итак, учитывая долгий и непростой процесс становления и развития противопожарных требований для рассматриваемых нами объектов защиты<sup>1</sup>, есть все основания начать наше исследование издалека и попытаться ответить на вопросы: что понималось и понимается сейчас под объектом защиты с массовым

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Объект защиты - продукция, в том числе имущество граждан или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество (включая объекты, расположенные на территориях поселений, а также здания, сооружения, транспортные средства, технологические установки, оборудование, агрегаты, изделия и иное имущество), к которой установлены или должны быть установлены требования пожарной безопасности для предотвращения пожара и защиты людей при пожаре. // 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.

пребыванием людей? Как, почему и какими требованиями нормативных правовых актов и нормативных документов в области строительства и пожарной безопасности до появления официального определения термина «объект (здание, сооружение) с массовым пребыванием людей» были выработаны и установлены критерии идентификации? Каковы особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей в настоящее время?

В этой связи необходимо напомнить, что в этимологическом смысле слово «массовый» означает «толпа, стечение народа»<sup>1</sup>, «совершаемый большим количеством людей»<sup>2</sup>, «свойственный массе людей»<sup>3</sup>, «осуществляемый, происходящий в широких масштабах»<sup>4</sup>, «принадлежащий к широким массам»<sup>5</sup>. Отсюда следует, что отечественные словарно-справочные источники разного времени раскрывают сущность слова «массовый» через большое скопление или широкий круг людей в одном месте – здании, сооружении, помещении.

Общеизвестно, что любой из пожаров и особенно в местах массового пребывания (скопления) людей, вне зависимости от классификации зданий по функциональной пожарной опасности и конструктивных особенностей, неразрывно и зачастую связан с материальным ущербом и реально невозполнимым и неисчислимым вредом для жизни (здоровья) граждан. Поэтому в массиве многообразных и обязательных требований по обеспечению пожарной безопасности указанных объектов защиты особое внимание уделялось ранее и сейчас вопросам быстрой, самостоятельной и безопасной эвакуации людей и имущества из здания и защиты от возможности воздействия опасных факторов пожара (далее – ОФП) и (или) ограничение его последствий.

<sup>1</sup> Словарь церковно-славянского и русского языка. Типография Императорской Академии наук Т. II. – СПб., 1847. С. 289.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: ОК. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. С. 276.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская А.Н.; Российский фонд культуры; – 3-е изд., стереотипное испр. и доп. – М.: АЗЪ, 1995. С. 337.

<sup>4</sup> Красных В.И. Толковый словарь паронимов русского языка: 1100 паронимических рядов: более 2600 паронимов / В.И. Красных. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2003. С. 231.

<sup>5</sup> Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка: Ок. 35 000 слов. – М.: Рус. яз., 1990. – С.244 – (малая 6-ка словарей рус. яз.) – ISBN 5-200-01084-5.

Признавая сложность и масштабы задачи, за всё время существования нашего государства, разработка и внедрение специализированными органами государственной власти своевременных, обоснованных, качественных и понятных требований в области строительства и пожарной безопасности сохраняла особую актуальность и практическую значимость.

**Дореволюционный период.** Дело в том, что по своей разрушительной силе, еще со времен Древней Руси, пожары признавались одним из главных стихийных бедствий, сопровождаемые многочисленными человеческими жертвами, материальным ущербом и масштабы которых, порой, были настолько велики, что если в результате пожара в Москве сгорало 100-200 домов, то он не считался большим (великим) и не отмечался в летописях<sup>1</sup>. В этой связи историки отмечают, что «...у людей не хватало знаний для разработки технических и профилактических решений, над ними все еще довлели предрассудки и суеверия»<sup>2</sup>, которые мы полагаем, были вызваны религиозными убеждениями и чувствами, вследствие чего выгорали целые города (Новгород, Киев, Владимир, Суздаль, Москва) и по несколько раз<sup>3</sup>.

Рассуждая о причинах такого положения дел, следует напомнить, что большинство строений в городах и селеньях того времени были из дерева, и их скученность, в силу отсутствия свободных земель (мешало частное землевладение), а также горючесть древесины, способствовали свободному и быстрому развитию пламени, в результате неосторожного применения его людьми в быту.

Каменно-кирпичное строительство производилось в те времена крайне мало, но его начало и развитие на Руси было положено исключительно при строительстве *дворцов, соборов, церквей и монастырей*, которые мы интуитивно воспринимаем как объекты для массового пребывания людей, и более того,

---

<sup>1</sup> Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России: Учебник. – М: Академия ГПС МЧС России, 2003. С. 12.

<sup>2</sup> Там же С. 14.

<sup>3</sup> Абрамов В.А., Глуховенко Ю.М., Сметанин В.Ф. История пожарной охраны. Краткий курс: учебник: В 2 ч. Ч.1 /под. ред. проф. В.А. Абрамова. – М.: Академия ГПС МЧС России. 2005. С. 23.

камень (кварцит, гранит, гнейс<sup>1</sup>) или кирпич, в отличие от древесины, являются не горючими материалами и обладают высокой огнеупорностью, что, несомненно, отразилось на уровне противопожарного состояния названных объектов защиты как очагов домашней и духовной жизни людей.

Как отмечает историк архитектуры П.А. Раппопорт, «...в 989 г. русское войско помогло византийскому императору подавить крупное восстание Варды Фоки, а князь Владимир Святославович со значительной армией вторгся в Крым и подчинил отложившийся от императора главный город византийского царства – Корсунь (Херсон). Вскоре после этого в Киев прибыло византийское посольство. Оно доставило византийскую царевну Анну, предназначенную в жены киевскому князю. Вместе с царевной Анной прибыли священники для введения на Руси христианства. Сразу же вслед за этим в Киеве была построена в 996 г. *первая каменная церковь Богородицы Десятинной* (далее – Десятинная церковь)»<sup>2</sup>. Далее, в 60 – х гг. XI века был заложен *собор Дмитриевского монастыря*, в 1070 г. – *собор Выдубицкого монастыря*, в 1073 г. – *Успенский собор Печерского монастыря*<sup>3</sup>, и в конце X – начале XI века, были построены *три дворца в непосредственной близости от Десятинной церкви*<sup>4</sup>. Большое внимание уделялось и оборонительному строительству, в том числе каменному. В 1367-1368 гг. в Московском княжестве был построен *белокаменный Кремль*, сменивший *дубовую крепость*<sup>5</sup>, который также, по нашему мнению, по своему функциональному назначению, был рассчитан для массового скопления людей.

Позднее, применительно к церкви, как к объекту с массовым пребыванием людей, в источниках появиться следующий (второй), после каменно-кирпичного строительства, критерий идентификации. Так, 12 января 1794 г. Высшим церковным учреждением православной церкви (Синод), был издан Указ о

<sup>1</sup> Раппопорт П.А. Строительное производство Древней Руси X–XIII вв. // Учебное пособие. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургская фирма РАН. –1993. С. 37: ISBN 5 – 02 – 027357 – 0.

<sup>2</sup> Раппопорт П.А. Древнерусская архитектура. – СПб.: Стройиздат. С.– Петербургское отд-ние, 1993. С.29-30: ISBN 5–274– 00981– 6.

<sup>3</sup> Там же. С. 40.

<sup>4</sup> Раппопорт П.А. Древнерусское жилище. – Л. Наука.1975. С. 112 (Археология СССР. Свод археологических источников. Выпуск Е1 – 32). (обл.)

<sup>5</sup> Там же. С. 124.

причислении Черноморского войска к Феодосийской епархии, установив правило рассредоточения новых церквей «...на каждую церковь должно приходиться не менее 100 дворов, считая по четыре души мужского пола на двор»<sup>1</sup>. Но не стоит забывать, что вплоть до конца XVII века основным строительным материалом на Руси для постройки жилых домов, строений и культовых сооружений все же по-прежнему оставалось дерево, вследствие чего ситуация с пожарами продолжала оставаться напряжённой и требовала от власти принятия мер, направленных на обеспечение безопасности и спокойствия граждан.

В этой связи упоминание о мерах борьбы с огнем на Руси появится в «Краткой редакции Русской правды» (XI век)<sup>2</sup>, «Пространной редакции русской правды» (XII век)<sup>3</sup>, «Уставе князя Ярослава Мудрого «О церковных судах» (XII век)<sup>4</sup>, в «Псковской судной грамоте» (XIV-XV век),<sup>5</sup> устанавливающих штраф и (или) смертельную казнь за поджог государственного или частного имущества, а также за другие противоправные деяния, связанные с пожарами.

Следующим шагом в развитии профилактических мероприятий в области пожарной безопасности связано с именем великого князя Московского Василия II Темного, который после опустошительного пожара в Москве, в 1434 году своим указом не только распорядился бережно и осторожно вести себя с огнем, но и определил правила обращения с ним в ремеслах и в быту<sup>6</sup>.

Великий князь Московский Иван III, принявший в 1485 г. титул Государя всея Руси, издав очередной указ в области пожарной безопасности, пошел несколько дальше и уже определил два основных направления профилактики причин возникновения и развития пожаров в государстве – *неосторожное*

<sup>1</sup> Иванов В.И. Особенности формирования и состав духовенства Черноморского казачьего войска в конце XVIII в. // Русь, Россия: Средневековье и Новое время. Выпуск 3: Третьи чтения памяти академика РАН Л.В. Милова. Материалы к международной научной конференции. Москва, 21–23 ноября 2013 г. – М., 2013. С. 343.

<sup>2</sup> Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. С. 47, 62.

<sup>3</sup> Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. С. 70, 112.

<sup>4</sup> Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. С. 169, 179.

<sup>5</sup> Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. С. 332, 349.

<sup>6</sup> Макаркин С.В. Организация обеспечения пожарной безопасности: учебное пособие / С.В. Макаркин. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2017. С. 7.

*обращение с огнем и скученность застройки*<sup>1</sup>. В этой связи в 1493 г. в Москве начинается строительство противопожарных разрывов от стен Кремля на расстоянии более 200 метров, сносятся все сгораемые строения, в том числе предназначенные для богослужений и иных религиозных целей. Появилось требование об обязательном строительстве каменных зданий на пожаробезопасном расстоянии друг от друга, что найдет свое дальнейшее развитие в XVII столетии, но уже под знаком Петровских преобразований. Выдающийся политический и военный деятель России осуществит целый ряд прогрессивных реформ в области строительного и пожарного дела.

Как отмечает профессор полицейского права В.Н. Лешков, «... особенно с Петра Великого строительная часть России получает свое развитие. Его времени принадлежат первые общие правила для частных зданий в Петербурге, Москве и, наконец, во всех городах России. Но законы о частных постройках, продолжает профессор, о том, как должно строить частные здания в столицах и городах, существенно должны быть основаны на соображении безопасности от пожаров. Сюда принадлежат правила о построении частных зданий: 1) прямолинейность, образующая свободные к проезду улицы и прогулки; 2) прочность материала, из которого строятся дома (*примечание автора: в оригинале – дома*) и особенный способ кладки печей, не с полу, а с фундамента; 3) выведение из употребления изб курных, домов с деревянными трубами; 4) осмотр печей, труб печных и боровов со стороны местной полиции в определённые сроки; 5) введение повсюду пожарных снарядов, равно как; 6) построение тротуаров»<sup>2</sup>.

В этой связи государем утверждается должность генерал-архитектора и полицейские канцелярии (органы строительной полиции (*Baupolizei*), при которых состояли особые архитекторы, с целью контроля за городскими работами<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Советская пожарная охрана / Сост. Т.А. Ворошилова, В.Т. Потемкин. – М., 1988. С. 28.

<sup>2</sup> Лешков В. Н. Русский народ и государство / Сост., предисл., примеч. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. - М.: Институт русской цивилизации, 2010. С. 557.

<sup>3</sup> Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право): Конспект лекций (вместо литографированных записок). 3-е изд., доп. Петроград: Типография Т-ва «Екатерингофское печатное дело», 1915. С. 201.

Раскрывая сущность отраслевой компетенции строительной полиции, профессор И.Т. Тарасов отмечает, что «строительную полицию называют совокупность мер, которые имеют целью обеспечить прочность и красоту зданий, охрану от пожаров, сделать их здоровыми, распределить их по определенному внешнему плану, облегчающему сношения, устранить возможность вреда от промышленных зданий и согласовать интересы соседей-домовладельцев»<sup>1</sup>.

С именем Петра I связано также начало строительство первых крупных промышленных объектов с массовым пребыванием людей – *заводы и мануфактуры*. В целях поиска, разработки и учета мест полезных ископаемых (золото, серебро, медь и другие металлы) в государстве указом государя (24 августа) 4 сентября 1700 года утверждается, как отмечает профессор А.В. Мартынов, крайне радикальный и прогрессивный для того времени «Приказ рудокопных дел»<sup>2</sup>, предоставляющего право лицам на месте обнаружения новых металлов и минералов строить заводы на отведенном земельном участке «...в 250 сажень (533,2 м) долготы, 250 сажень (533,2 м) ширины». После этого указа только на Урале вступили в строй 11 частных крупных заводов, принадлежащих русскому промышленнику Н. Демидову. Всего при Петере I существовало около 200 предприятий<sup>3</sup>. Кроме того, именно при Петре I постройка и содержание *больниц*, как объектов массового назначения, становится обязанностью государства, а не монастырского духовенства, содержащих их на благотворительной основе<sup>4</sup>.

После смерти Петра I в 1725 году следующим важным шагом, связанным с градостроительной политикой и пожарной безопасностью в государстве, стало появление «Устава строительного» в редакциях (1832,1842,1857,1900 гг., с

<sup>1</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М.: высочайше утвержд. Т-ство «Печатня С.П. Яковлева», 1897. С. 281.

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание Первое. Том V. 1713-1719 гг. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. С. 760; Мартынов А.В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: Монография. – Нижний Новгород – Саров: СГТ, 2009. С. 56-57.

<sup>3</sup> Буганов В. И. Петр Великий и его время. – М.: Наука, 1989. С. 131-132.

<sup>4</sup> Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право): Конспект лекций (вместо литографированных записок). 3-е изд., доп. Петроград: Типография Т-ва «Екатерингофское печатное дело», 1915. С. 199.

приложениями)<sup>1</sup>, в структуре которого, наряду с Уставом путей сообщения, Почтовым, Телеграфическим, Строительным, прочное место занимал и Устав пожарный<sup>2</sup>. В этой связи представляется справедливым очередное высказывание профессора В.Н. Лешкова: «...отсюда вытекало взаимодействие между строительной частью и пожарной; отсюда же вытекала и та перемена в устройстве пожарной части, которая началась при Петре Великом и совершилась впоследствии»<sup>3</sup>.

Настоящий кодифицированный источник по-прежнему не предлагал правоприменителю четкое и понятное для восприятия и применения определение термина «объект (здание, сооружение) с массовым пребыванием людей», но содержащиеся в нем обязательные для исполнения требования в области градостроительства и пожарной безопасности в определенном смысле представляли собой систематизированную совокупность и взаимосвязь критериев идентификации для различных по функциональному назначению объектов массового пребывания людей, которые проявят свою жизнеспособность, востребованность и уже научную аргументированность в будущем.

Если Устав пожарный в основном содержал требования предупредительного (превентивного) или, выражаясь современным языком, режимного (организационного) характера обеспечения пожарной безопасности в быту и на производстве<sup>4</sup>, то Устав строительный содержал совокупность требований в области строительной и пожарной безопасности, но уже объемно-планировочного (конструктивного) или инженерно-технического характера, в зависимости от функционального назначения существующего или строящегося объекта для массового пребывания людей. Рассмотрим некоторые из них.

<sup>1</sup> Аникин Ю. В. Проектное дело в строительстве: [учеб. пособие] / Ю. В. Аникин, Н. С. Царев; [науч. ред. В. И. Аксенов]; М–во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Пожарный устав //Свод законов Российской империи. Том XII.Часть I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. – СПб.: В типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии., 1857. С 1-41.

<sup>3</sup> Лешков В. Н. Русский народ и государство / Сост., предисл., примеч. А. Д. Каплина / Отв. ред. О. А. Платонов. – М.: Институт русской цивилизации, 2010. С. 558.

<sup>4</sup> См.: Устав пожарный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Т. XII. Ч. 1. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. СПб., 1857. С. 1-41.



*Больницы.* Если тюрьма назначается для ста человек, то больница в тюрьме должна быть на десять кроватей (п.10 ст.187); палаты, по числу больных содержать должны пространства на каждого больного не менее как от двух с половиной (5,4 м<sup>3</sup>) до трех кубических (6,5 м<sup>3</sup>) сажень (п.18 приложения к ст.276); высота палат может быть до шести (4,2 м), но не менее пяти (3.5 м) аршин (п.20 приложения к ст.276); ширина и длинна палат, определяется соответственно количеству больных (п.21 приложения к ст.276); кровать больного должна быть шириною не менее одного аршина двух вершков (0,95 м) и до одного аршина четырех вершков (1,83 м), длинна два аршина двенадцать вершков (2 м), вышина без тюфяка двенадцать вершков (0,52 м) (п.23 приложения к ст.276); внутри больницы устраивать теплые коридоры шириною от пяти (3.5 м) до шести (4,2 м) аршин (п.36 приложения к ст.276). Кроме того, в зависимости от вида (разряда) больницы, которых Уставом строительным было выработано и предложено четыре (большой, несколько меньший, средний и небольшой), количество кроватей для больных допускалось устанавливать от ста двадцати до сорока (п.1 приложения к ст.276), что в совокупности с вышеуказанными требованиями позволяет нам, в настоящее время, несложным математическим подсчетом определить (высчитать) пространство занимаемых больниц как объектов с массовым пребыванием людей.

*Культовые здания и сооружения.* Во всяком городе или селении, где число Еврейских домов не превышает тридцати, дозволяется иметь одну молитвенную еврейскую школу; где до 80 домов – сверх молитвенных школы и одну синагогу; более 80 домов – на каждые 30 домов по одной школе или по одной синагоге на каждые 80 домов (ст.259); при построении мечетей прихожан должно быть не менее трехсот или, по крайней мере, двести ревизских душ (*единица учета мужского населения*) мужского пола (ст.261).

*Фабрики и заводы.* Строения заводские и фабричные, не подлежат никаким правилам относительно фасадов, высоты крыши и других архитектурных наружных правильностей, ибо наружный вид сих строений должен соответствовать внутреннему расположению, приспособленного к потребностям

здания (ст.410); во всех огнедействующих заводах все лестницы должны быть устроены непосредственно каменными (ст.411)<sup>1</sup>.

**Советский период.** Россия к октябрю 1917 года представляла собой страну, в которой господствовали классическая вражда, разруха, развал экономики. На долю России приходилось менее 3 % мировой промышленной продукции<sup>2</sup>. Социальное обнищание общества привело к росту преступности (по данным историков в Москве увеличилось количество грабежей в 8 раз, убийств – в 5 раз) и к росту числа пожаров<sup>3</sup>.

В связи с возникшей необходимостью восстановления и строительства новых производственных зданий и сооружений, модернизации объектов жилого фонда от новой власти потребовалось немало усилий на поиск и реализацию новых реформаторских идей и единых правил, связанных с обеспечением пожарной безопасности в стране.

Октябрьская революция коренным образом изменила положение пожарной охраны. В целях ограждения народного достояния Российской Советской Федеративной Республики от пожарных бедствий и развития мероприятий по борьбе с огнем 17 апреля 1918 года В.И. Ленин подписал декрет Совета Народных Комиссаров (СНК) «Об организации государственных мер по борьбе с огнем»<sup>4</sup> (далее – Декрет).

«Декрет» утвердил Пожарный Совет под председательством Главного Комиссара по делам страхования и борьбы с огнем М.Т. Елизаровым. Названный законодательный акт стал первым в истории молодой Российской Советской Федеративной Республики, где задача борьбы с пожарами признавалась общегосударственной. Все законодательные предположения и мероприятия по

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Устав строительный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Т. XII. Ч. 1. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. СПб., 1857. С. 1-172.

<sup>2</sup> Манохин В.М. Советское административное право. Курс лекций. Выпуск второй-часть ОСОБЕННАЯ. Саратов. 1968. С. 4.

<sup>3</sup> Ильин В.В., Мешалкин Е. А История пожарной охраны России: Учебник. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2003. С. 59.

<sup>4</sup> Декрет СНК РСФСР от 17.04.1918 «Об организации государственных мер борьбы с огнем» // СУ РСФСР. 1918. № 32. Ст. 428.

части предупреждения и тушения пожаров, а равно огнестойкого строительства, подлежали утверждению Советом Народных Комиссаров.

Как было отмечено одним из авторов первых законов Советской власти, юристом М. Ю. Козловским: «...именно классовый характер был установлен тогда в качестве идейной базы нового «пролетарского права», ...где интересы государства должны превалировать над интересами ограждения личных прав отдельных граждан»<sup>1</sup>.

Следующий важный шаг в части выработки и установления критериев идентификации объекта массового назначения встречается во «Временных правилах и нормах промышленного строительства», утвержденных 5 марта 1929 года Комиссией по строительству Совета Труда и Обороне СССР при Совете Народных Комиссаров Союза СССР.

Статьями 56, 70 и 71 настоящего источника проектировщикам и строителям предписывалось, что при определении числа людей, которые одновременно могут находиться в помещении и определении числа людей, приходящихся на каждую дверь, служащую наружным выходом из этого помещения, следует руководствоваться расчетным числом *одновременно занятых в смене людей*. Наибольшее число людей, находящихся в помещении, на дверь *минимальной шириной 0,85 м, принималось равным 60 человек*<sup>2</sup>.

Можно сказать, что рассматриваемые требования того времени частично актуализировали совокупность и взаимосвязь критериев идентификации объекта с массовым пребыванием людей на производстве: *направление и величина людских потоков (через математический показатель с точностью до целого числа), и ширина двери из помещения, с целью быстрой, массовой и безопасной эвакуации, в прямой зависимости от одновременного количества людей, задействованных в одной рабочей смене*.

Несколько позже рассматриваемые критерии в требованиях пункта 27, 29, 35-37 «ОСТ 90015-39. Общесоюзные противопожарные нормы строительного

<sup>1</sup> Козловский М.Ю. Пролетарская революция и право. – 1918. – № 1. – С. 24

<sup>2</sup> «Временные правила и нормы промышленного строительства». Издательство «Плановое хозяйство». Москва. Госплан СССР. 1929. – 129 с.

проектирования промышленных предприятий»<sup>1</sup> (далее – ОСТ 90015-39) были ужесточены. Комитетом по делам строительства при Совете Народных Комиссаров Союза ССР минимальная ширина проходов и дверей (помещений), назначаемых для массового движения, устанавливалась уже из расчета до 50 человек не менее 0,8 метра двери на путях эвакуации, но в тоже время добавлялись два новых: при *площади пола* более 100 м<sup>2</sup> производственного или складского помещения, вне зависимости от числа работающих, *число выходов наружу должно быть не менее двух*.

Позднее, не утратив своей актуальности, эти критерии появятся в требованиях пункта 6.12, 6.16 «СНиП 21-01-97\*. «Пожарная безопасность зданий и сооружений»<sup>2</sup>, в пунктах 4.2.4-4.2.9 СП 1.13130 «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы»<sup>3</sup>, но уже с некоторыми оговорками и уточнениями, в зависимости от классификации зданий по функциональной пожарной опасности.

В свою очередь, в последовательно пришедших на замену ОСТ 90015-39 требования пункта 22 «НСП 102-51. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населённых мест»<sup>4</sup> и пункта 31 Н «102-54. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест»<sup>5</sup>, содержание вышеобозначенных критериев, и уже в зависимости от этажности здания и числа людей, находящихся в наиболее населенном этаже производственного, вспомогательного, жилого и общественного здания, снова увеличивают до 80

<sup>1</sup> «ОСТ 90015-39. Общесоюзные противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий». Комитет по делам строительства при СНК Союза ССР. Государственное издательство строительной литературы. Москва. 1939. – 45 с.

<sup>2</sup> «СНиП 21-01-97\*. Пожарная безопасность зданий и сооружений» (приняты и введены в действие Постановлением Минстроя РФ от 13.02.1997 № 18-7) (ред. от 19.07.2002). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2020).

<sup>3</sup> СП 1.13130. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» (утв. Приказом МЧС России от 19.03.2020 №194 «Об утверждении свода правил (вместе с «СП 1.13130.2020 Свод правил..»)» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.09.2020).

<sup>4</sup> «НСП 102-51. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населённых мест». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. 1953. – 53 с.

<sup>5</sup> «Н 102-54. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. 1955. – 90 с.

человек на 1 метр суммарной ширины двери на путях эвакуации зданий высотой более 3 этажей.

Немаловажное значение в указанный период времени как, впрочем, и ранее, придавалось *степени огнестойкости и этажности* зданий массового назначения, так как это влияло на разрабатываемые проектировщиками объемно-планировочные, конструктивные и иные решения связанные с процессом эвакуации людей. Так, к примеру, в соответствии с пунктом 24 «СН 3-57. Временные нормы проектирования санаториев и домов отдыха» степень огнестойкости зданий санаториев и домов отдыха в зависимости от их этажности принималась по (табл. 1)<sup>1</sup>.

Таблица. 1

| Наименование и вместимость зданий                                                         | Степень огнестойкости | Этажность                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Здания, включающие спальные помещения с числом мест до 100                                | V-IV                  | Один этаж                   |
| Здания, включающие спальные помещения с числом мест более 100                             | III                   | До двух этажей включительно |
| То же, более 100.....                                                                     | II                    | Не ограничивается           |
| Здания, включающие лечебно-диагностические и административные помещения, а также столовые | V-IV                  | Один этаж                   |
|                                                                                           | III                   | До двух этажей включительно |
|                                                                                           | II                    | Не ограничивается           |

Таблица. 1 – Требования к степени огнестойкости зданий санаториев и домов отдыха в зависимости от их этажности.

Признавая важность и особую значимость соблюдения противопожарных требований при строительстве в стране, с 1931 г. по 1961 г. отступление от обязательных стандартов в соответствии со статьей 128-б Уголовного кодекса РСФСР влекло за собой лишение свободы до двух лет или принудительные работы на срок до одного года<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «СН 3-57. Временные нормы проектирования санаториев и домов отдыха». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. 1957. – 24 с.

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1931 «О дополнении Уголовного кодекса РСФСР статьями 128-а и 128-б» // «Известия ЦИК СССР и ВЦИК» 1931. № 86.

Далее, пришедшие на замену вышеуказанным нормам строительного проектирования «СНиП II-A.5-62. Противопожарные требования. Основные положения проектирования»<sup>1</sup> (пункт 4.2., Примечание) и «СНиП II-A.5-70\*. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений»<sup>2</sup> (пункт 4.2., Примечание), содержание рассматриваемых критериев снова изменяют, установив минимальную ширину эвакуационных дверей от 0,6 до 0,8 м на 100 человек.

Приведенные нами примеры достаточно прямо, однозначно и ясно свидетельствуют о разнотипности во времени приемов нормирования требований по обеспечению пожарной безопасности для объектов массового назначения, связанных исключительно с быстрой и безопасной эвакуацией людей при возникновении пожара и, как оказалось, проблема заключается в следующем.

Еще в 1964 году, изучая вопросы качества проектирования и освещая серьёзные недостатки и противоречивость норм эвакуации людей из зданий массового назначения, известный ученый, исследователь, практик и пожарный, один из разработчиков теоретических основ движения людских потоков при эвакуации А.И. Милинский писал: «...еще совсем недавно единственными источниками, из которых черпались материалы для противопожарных норм вообще и для эвакуационных в частности, были статистические данные о пожарах и личный практический опыт отдельных специалистов. Иногда в качестве источника привлекались зарубежные нормы. Влиянию именно таких, недостаточно полных и точных источников, мы обязаны существованием норм, характеризующихся столь многочисленными пробелами»<sup>3</sup>. В свою очередь Д.А. Самошин и И.Р. Белосохов, как одни из представителей творческого развития во времени научных идей А.И. Милинского, отмечают, что «...исторически

<sup>1</sup> «СНиП II-A.5-62. Противопожарные требования. Основные положения проектирования». Часть II, Раздел А. Глава 5. Государственное издательство литературы по строительству, архитектуре и строительным материалам. Москва. 1963. – 15 с.

<sup>2</sup> «СНиП II-A.5-70\*. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений». Часть II, Раздел А. Глава 5. Издательство литературы по строительству. Москва. 1971. – 19 с.

<sup>3</sup> Милинский А.И. Принципы нормирования эвакуации людей из зданий массового назначения. // Пожарная профилактика и пожаротушение. Информационный сборник. Выпуск первый. – М.: Издательство литературы по строительству «Стройиздат», 1964. С. 22.

сложилось так, что эвакуация людей из зданий нормативно регулировалась опосредованно: не непосредственно как процесса, а через нормы строительного проектирования, устанавливающие размеры коммуникационных путей, которые во время пожара становятся эвакуационными путями и выходами. Первым, кто указал на недостаточность такого подхода к нормированию, оказался в начале 30-х годов прошлого столетия профессор С.В. Беляев: «...возникает потребность, писал ученый, принятия за основу нормирования не пропускной способности, а времени эвакуации, зависящего от совокупности факторов эвакуационного движения»<sup>1</sup>. Тем не менее потребовалось более 10 лет, чтобы все наработки настоящей научной идеи впервые нашли свое практическое воплощение во «Временных нормах строительного проектирования театров» (1943 г.)<sup>2</sup>, а позднее в «СНиП II-2-80. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений» (1980 г.)<sup>3</sup> к совокупности вышеуказанных критериев добавился еще один – *необходимое и расчетное время эвакуации*.

Следует напомнить, что в конце 80-х и начале 90-х годов прошлого века, стали создаваться условия для перехода от социалистической модели правового регулирования экономики в государстве к модели рыночной. Изменение форм собственности ряда предприятий, как правило, спровоцировало спад производства, что наблюдалось практически во всех отраслях народного хозяйства. Простой государственных предприятий, в результате финансовых трудностей привел к тому, что хозяйствующие субъекты в большей степени были заинтересованы в поиске возможности привлечения кредитов и займов, определения потенциальных и реальных рынков сбыта в условиях неопределенности получения экономических выгод. В это время, надо признать, обеспечение пожарной безопасности в государстве осуществлялось по остаточному принципу, что явилось одной из причин роста числа пожаров, гибели

---

<sup>1</sup> Dmitry Samoshin, Ivan Belosokhov. Pre-movement time in public buildings: experiments and their practical application. International Scientific and Technical Conference «Emergency evacuation of people from buildings», Warsaw, 2011, pp.299-308.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> «СНиП II-2-80. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений». Госстрой СССР. – М.: Стройиздат, 1981. – 14 с.

людей, уничтоженных строений, а также катастрофической суммы финансового ущерба от них (приложение № 1)<sup>1</sup>.

Иллюстрируя настоящие статистические данные, мы не только преследуем цель подтвердить обоснованность вышеуказанных выводов, но и хотим обратить внимание на следующее важное обстоятельство.

Дело в том, что с момента вступления в силу «ГОСТ 12.1.004-76. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования»<sup>2</sup> (далее – ГОСТ 12.1.004-76) в Советском Союзе был официально введен еще один немаловажный критерий (требование). Настоящим источником было установлено, что на каждом конкретном объекте должны быть разработаны совокупность двух систем: система предотвращения пожара и система пожарной защиты из расчета, что *нормативная вероятность возникновения пожара и воздействия опасных факторов пожара (далее – ОФП) от него на людей, будет равной не более 0,000001 в год в расчете на отдельно человека или, выражаясь современным языком, индивидуальный пожарный риск.*

Вычисление допустимой математической величины вероятности воздействия всех видов ОФП на человека в любом месте здания или сооружения, превышение которой считалось в государстве неприемлемым, предписывалось производить министерствам и ведомствам в соответствии с нормативно-технической документацией, утверждённой в установленном порядке. Хотя на практике все было несколько иначе: методики, по которой в то время можно было бы вычислить и обосновать допустимый уровень пожарного риска на объекте (здании, сооружении) для человека, еще не было.

Опасными факторами пожара по ГОСТу 12.1.004-76 признавались: открытый огонь и искры; повышенная температура воздуха, предметов и т.п.; токсичные продукты горения; дым; пониженная концентрация кислорода; обрушение и повреждение зданий, сооружений, установок; взрыв.

<sup>1</sup> Микеев А.К. Пожар. Социальные, экономические, экологические проблемы. – М.: Пожнаука, 1994. С. 98, 120 - 121.

<sup>2</sup> «ГОСТ 12.1.004-76. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 12 февраля 1976 г. № 384 срок действия установлен с 01.07.1977) // М.: Государственный комитет СССР по стандартам, 1983. – 19 с.



Позднее настоящий критерий прочно займет свое место и в других ГОСТах, последовательно пришедших (в 1985 г.<sup>1</sup>, в 1991 г.<sup>2</sup>) на замену ГОСТу 12.1.004-76, однако установленная государством нормативная вероятность воздействия ОФП в расчете на каждого человека в год на практике не выдерживалась и не приводила к желаемым результатам в области обеспечения пожарной безопасности в стране.

Из представленной (в приложении № 1) таблицы следует, что в Советском Союзе в период с 1976 года по 1990 год, а это время, когда вышли в свет (или планировались к выпуску) вышеупомянутые ГОСТы, при населении страны 134,5 – 147,7 миллионов<sup>3</sup>, число погибших на пожарах не должно было превышать 135 – 148 человек. Тем не менее, в указанные годы жертвами пожара становились от 7 до 10 тысяч человек, или иными словами, в 50 – 65 раз с лишним больше нормативного значения.

В этой связи, полагаем, следует обратить внимание на работу известных ученых-исследователей, практиков и специалистов в области математического моделирования сложных систем и прикладной статистики, профессоров Н.Н. Брушлинского и С.В. Соколова, которые по итогам специального проведенного исследования пришли к выводу, что: «...природа настоящей ошибки кроется в далеком 1976 году, когда в ГОСТ 12.1.004-76 было включено именно такое значение пожарного риска. Оно было заимствовано из голландских источников, но никогда не проверялось для условий нашей страны, и с тех пор переписывается из одного нормативного документа в другой без каких-либо серьёзных изменений. По-видимому, продолжают ученые, составители этих документов никогда не задумывались над сущностью данного норматива и были очарованы столь малым значением риска, принятым в ряде стран. Более того, ученые это объясняют также и тем, что в те времена мировая пожарная статистика

---

<sup>1</sup> «ГОСТ 12.1.004-85. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 марта 1985 г. № 916 срок действия установлен с 01.07.1986) // М.: Издательство стандартов, 1989. – 83 с.

<sup>2</sup> «ГОСТ 12.1.004-91. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования. (утв. Постановлением Госстандарта СССР от 14.06.1991 № 875) // М.: Стандартиформ, 2006. – 68 с.

<sup>3</sup> Сводные статистические данные о численности населения СССР, России с 1976 г. по 1990 г. // официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 25.01.2020).

отсутствовала, теория пожарных рисков еще не была разработана, а отечественная статистика пожаров была в значительной степени засекречена»<sup>1</sup>.

Развивая мысль, изложенную вышеназванными авторами, осмелимся утверждать, что на основе проведенного нами анализа статистических данных о численности населения страны, количества пожаров и погибших на них людей, позволило прийти к однозначному выводу, что математическая величина (нормативное значение) индивидуального пожарного риска, также не выдерживалась и в более ранний период (с 1959 г., по 1975 г.)<sup>2</sup>.

В целях разрешения существующей проблемы в декабре 1990 года в г. Москва была организована научно-практическая конференция «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора». В работе конференции принимали участие руководители Главного управления пожарной охраны МВД СССР, специалисты и ученые Всероссийского ордена «Знак Почета» научно-исследовательского института противопожарной обороны МВД СССР и Высшей инженерной пожарно-технической школы МВД СССР, по итогам которой было рекомендовано: исключить не оправдавшие себя формы и методы надзорной деятельности; обосновать целесообразность выборочного проведения пожарно-технических обследований объектов народного хозяйства; наряду с административно-правовыми методами надзорной деятельности, использовать экономические методы решения задач по обеспечению пожарной безопасности; *разработать единые правила пожарной безопасности, предусмотрев при этом возможность применения расчетных методов при разработке конкретных вариантов противопожарной защиты объектов, учитывающих эффективность, целесообразность, экономичность, надежность и функциональную достаточность выбираемых средств*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. Об усовершенствовании «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» // Пожаровзрывобезопасность. – 2012. – Том 21. – № 3. – С. 10

<sup>2</sup> Микеев А.К. Пожар. Социальные, экономические, экологические проблемы. – М.: Пожнаука, 1994. С. 98, 120-121.

<sup>3</sup> Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях: Учеб. пособие для слушателей института повышения квалификации. / Сост. В. И. Козлачков. – М. Академия ГПС МЧС России, 2014. С. 4

Справедливости ради надо признать, что возможность реализации вышеназванных инициатив появилась у специалистов в области пожарной безопасности еще с принятием «ГОСТа 12.1.004-85 «Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования»<sup>1</sup>, так как в нем уже содержалась методика определения вероятности воздействия ОФП на людей (далее – Методика). Через шесть лет она будет несколько усовершенствована новым (следующим) «ГОСТом 12.1.004-91. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования»<sup>2</sup>, однако, в силу ряда объективных причин ее применение так и не получит ожидаемого осмысления и отклика на практике, а также всесторонней и необходимой поддержки в системе законодательства в области пожарной безопасности и нормативных правовых актах МВД СССР организационно-распорядительного характера для органов государственного пожарного надзора того времени. Несколько позже, уже в новых условиях социально-экономического характера развития общества и государства, названные инициативы и Методика будет приняты за основу лишь при переходе к риск-ориентированному подходу решения задач обеспечения пожарной безопасности. Однако, это будет время другого государства и других требований в области пожарной безопасности, о чем подробнее мы скажем ниже.

**Современный период.** Наконец, в 1994 г. в связи с вступлением в силу Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-93)<sup>3</sup>, впервые в стране в области пожарной безопасности утверждается легальное определение термина «объект с массовым пребыванием людей», в основе которого было заложено три критерия: 1) *число людей, одновременно находящихся в залах (помещениях) зданий и сооружений с массовым пребыванием людей (50 и более*

---

<sup>1</sup> «ГОСТ 12.1.004-85. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 марта 1985 г. № 916 срок действия установлен с 01.07.1986) // М.: Издательство стандартов, 1989. – 83 с.

<sup>2</sup> «ГОСТ 12.1.004-91. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Госстандарта СССР от 14.06.1991 № 875) // М.: Стандартиформ, 2006. – 68 с.

<sup>3</sup> Приказ МВД РФ от 14.12.1993 № 536 (ред. от 20.10.1999) «О введении в действие Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.12.1993 № 445) // Российские вести. 1994. № 12. – 1994. № 36. (Документ утратил силу.)

человек); 2) расчетная площадь (плотность), приходящаяся на одного человека, должна быть равной  $0,75 \text{ м}^2/\text{чел}$ ; 3) необходимое время эвакуации. Превышение количества людей, установленных нормами проектирования, признавалось недопустимым. Содержание настоящего термина не изменится и с введением в действие в 2003 г. Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что выявление и освещение важных критериев идентификации объекта с массовым пребыванием в области пожарной безопасности можно было бы продолжать и дальше, поскольку все вышеперечисленные не являются исчерпывающими. В стране будут выработаны и утверждены критерии в требованиях к системам обнаружения пожара, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре, системам противодымной защиты, системам автоматических и автономных установок пожаротушения, источникам противопожарного водоснабжения, а также к периодичности проведения мероприятий по контролю в зависимости от категории риска<sup>2</sup> и в других. И они все, не утратив своей востребованности и актуальности, продолжают свое существование и развитие в системе современных нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документах по пожарной безопасности, но приобретая при этом (во всяком случае, в сводах правил) некоторое новое содержательное наполнение. И, тем не менее, в своей совокупности, хотя и с некоторыми противоречиями, они все же являются взаимосвязанными, взаимозависимыми, взаимодополняемыми и их реализация преследуют одну важную, общую и благую цель – защита человека, имущества, общества и государства от пожара и при пожаре.

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС РФ от 18.06.2003 № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)» (вместе с «ППБ 01-03...») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.06.2003 № 4838) // Российская газета. 2003. № 129. (Документ утратил силу.)

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 23.09.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

Следует признать, что и в настоящее время проблема выработки и внедрения государством четких, ясных для понимания правоприменителями (и особенно для лиц, не имеющих специального профессионального (пожарного) образования) критериев идентификации объектов с массовым пребыванием людей в требованиях пожарной безопасности окончательно не утратила своей актуальности, и по-прежнему имеет важное научное и практическое значение. И, тем не менее, приведенные нами примеры уже сейчас позволяют осмыслить их ценность, особенности, значение и влияние на быстрый и безопасный процесс эвакуации людей, имущества из зданий массового назначения в безопасную зону. Однако, это еще не все.

Очередная попытка поставить точку в утверждении легального определения термина «объект с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности и критериев его идентификации была реализована в стране в 2012 году. В соответствии с пунктом 7 Постановления Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме»<sup>1</sup>, (далее – Постановление Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме») *под объектом с массовым пребыванием людей (кроме жилых домов) признается здание или сооружение, в котором может одновременно находиться 50 и более человек.*

Аналогичный, но несколько расширенный перечень критериев идентификации приводятся в Федеральном законе от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Федеральный закон «О противодействии терроризму»), где *под местом массового пребывания людей понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при определенных условиях может одновременно находиться более 50 человек*<sup>2</sup> и в Приказе Министра России от 10.04.2020 № 198/пр «О критериях отнесения

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 (ред. от 23.04.2020) «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2415.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. №11. Ст. 1146.

объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан», *утверждающем в качестве критериев отнесения объектов капитального строительства к объектам массового пребывания граждан возможность одновременного нахождения в соответствии с проектной документацией пятидесяти и более человек в отдельно стоящие здание, строение, сооружение, строительство которых не завершено (объекты капитального строительства) с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров и которые не предназначены для проживания граждан и осуществления производственной деятельности*<sup>1</sup>.

Но в тоже время, в соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности») установлено, что к источникам, содержащим требования пожарной безопасности, относятся национальные стандарты (ГОСТы), своды правил (СП), а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований настоящего Федерального закона<sup>3</sup>. В этой связи, в существующих нормативных документах по пожарной безопасности стало встречаться определение термина «*помещение с массовым пребыванием людей*» в области пожарной безопасности с выработанными и предложенными критериями его идентификации.

Так, в соответствии с пунктом 3.71 «СП 5.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Установки пожарной сигнализации и

<sup>1</sup> Приказ Минстроя России от 10.04.2020 № 198/пр «О критериях отнесения объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 02.10.2020)

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Приказ Росстандарта от 03.06.2019 № 1317 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. – 2019. – № 4 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 02.06.2020)

пожаротушения автоматические. Нормы и правила проектирования»<sup>1</sup>, пунктом 3.14 «СП 118.13330.2012\*. Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009»<sup>2</sup> и пункта 3.20 Приказа МЧС России от 27.02.2020 № 119 «Об утверждении изменения № 1 к своду правил СП 7.13130 «Отопление, вентиляция и кондиционирование. Требования пожарной безопасности», утвержденному Приказом МЧС России от 21.02.2013 № 116<sup>3</sup> установлено, что к помещениям с массовым пребыванием людей (высокой плотностью пребывания людей) относятся залы и фойе театров, кинотеатров, залы заседаний, совещаний, лекционные аудитории, рестораны, вестибюли, кассовые залы, производственные помещения, офисы и другие помещения площадью 50 кв. м и более, с постоянным или временным пребыванием людей (кроме аварийных ситуаций) числом более 1 чел. на 1 м<sup>2</sup>, не занятой оборудованием и предметами интерьера. Совокупность схожих критериев идентификации МЧС России заложило и пункт 5, подпункт «г» пункта 22 «Правил противопожарного режима в Российской Федерации»<sup>4</sup>, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1479, в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» (далее – «Правила противопожарного режима в Российской Федерации»): 1) число людей, которые могут одновременно находиться в здании или сооружении (50 и более человек); 2) расчетная площадь (плотность), приходящаяся на одного человека, должна быть из расчета не менее 1 м<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «СП 5.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические. Нормы и правила проектирования» (утв. Приказом МЧС России от 25.03.2009 № 175) (ред. от 01.06.2011) (вместе с «Методикой расчета параметров АУП при поверхностном пожаротушении водой и пеной низкой кратности», «Методикой расчета параметров установок пожаротушения высокочастотной пеной», «Методикой расчета массы газового огнетушащего вещества для установок газового пожаротушения при тушении объемным способом», «Методикой гидравлического расчета установок углекислотного пожаротушения низкого давления», «Общими положениями по расчету установок порошкового пожаротушения модульного типа», «Методикой расчета автоматических установок аэрозольного пожаротушения», «Методикой расчета избыточного давления при подаче огнетушащего аэрозоля в помещение») // Пожарная безопасность. – 2010. – № 3 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.12.2020)

<sup>2</sup> «СП 118.13330.2012\*. Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009» (утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10) (ред. от 03.12.2016) // М.: Минстрой России. – 2014 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.12.2020)

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 27.02.2020 № 119 «Об утверждении изменения № 1 к своду правил СП 7.13130 «Отопление, вентиляция и кондиционирование. Требования пожарной безопасности», утвержденному Приказом МЧС России от 21.02.2013 № 116 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 11.09.2020)

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6056.

В свою очередь, «СП 1.13130. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы»<sup>1</sup> пошел несколько дальше и для расчета путей эвакуации уже предписывает в зависимости от функционального назначения помещений с массовым пребыванием людей руководствоваться следующими критериями: планшета сцены эстрады – *из расчета 2 м<sup>2</sup> площади планшета сцены эстрады на 1 чел (п.7.3.4)*; танцевальный зал – *из расчета 1,35 м<sup>2</sup> площади зала на 1 чел (п.7.4.1)*; магазин – *из расчета 3 м<sup>2</sup> площади торгового зала на одного человека, включая площадь, занятую оборудованием (п.7.6.5)*; рынок – *из расчета 1,6 м<sup>2</sup> площади торгового зала рыночной торговли на одного человека (п.7.6.5)*; танцевальная площадка внутри зального помещения зданий организации общественного питания – *из расчета на одного человека 2 м<sup>2</sup> площади зала, включая площадь, занятую оборудованием (п.7.7.3)*; предприятия бытового обслуживания – *из расчета на одного человека 1,35 м<sup>2</sup> площади помещения для посетителей, включая площадь, занятую оборудованием (п.7.10.1)*; административные помещения – *6 м<sup>2</sup> суммарной площади офисного помещения, на одного человека (п.7.13.2)*; помещения для хранения автомобилей – *из расчета 1 чел. на каждое машино-место (п.8.4.6)*.

Таким образом, в настоящее время перед хозяйствующим субъектом и инспектором по пожарному надзору МЧС России сложилась следующая картина. Постановление Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме» и Федеральный закон «О противодействии терроризму» применительно к зданиям, строениям, сооружениям и иным объектам с массовым пребыванием людей, утвердили единственный и жесткий критерий – *одновременное нахождение в них 50 и более человек (минимальное пороговое значение признания массовости<sup>2</sup>)*, и что самое интересное, вне зависимости от их проектной и фактической площади.

<sup>1</sup> СП 1.13130 «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» (утв. Приказом МЧС России от 19.03.2020 №194 [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 29.09.2020)

<sup>2</sup> Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук – Санкт-Петербург, 2019. С. 47.



В свою очередь Минстрой России, наоборот, акцентирует внимание на том, чтобы это были *отдельно стоящие здание, строение, сооружение, строительство которых не завершено с количеством этажей не более чем два, и общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров.*

Однако же «Правила противопожарного режима в Российской Федерации» и своды правил (СП), применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», и уже в зависимости от функционального назначения помещения с массовым пребыванием людей дополняют еще одним – *расчетной площадью, приходящейся на одного человека в м<sup>2</sup>*, о чем упоминалось еще во времена действия «Устава строительного».

В этой связи необходимо напомнить, что согласно пункту 14 части 2 статьи Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» помещение – это часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями<sup>1</sup>, или, как показывает практика, здание, строение или сооружение может состоять из неопределенного количества помещений. И из этого, кстати, совершенно не следует, что в случае нахождения в здании, строении, сооружении 50 и более человек, что автоматически попадает под категорию – массового назначения, то в них есть помещения, в которых могут одновременно находиться нормативно установленное число людей.

В этой связи полагаем, что с целью устранения имеющей место несогласованности между Постановлением Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме», Постановлением Правительства Российской Федерации «Правила противопожарного режима в Российской Федерации» и сводами правил (СП), содержащие требования пожарной безопасности, сближения и гармонизации с положениями Федерального закона «О противодействии терроризму», Федерального закона «Технический регламент о

---

<sup>1</sup> 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.

требованиях пожарной безопасности» и Приказа Минстроя России «О критериях отнесения объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан», обеспечения формирования единого и возможно более точного и полного понимания смыслового содержания определения термина «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности, считаем возможным предложить федеральному законодателю внести изменения в пункт 7 Постановления Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме» изложив в следующей редакции:

*7. В здании, сооружении, помещении, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, то есть на объекте защиты с массовым пребыванием людей, а также на объекте защиты с рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации обеспечивает наличие планов эвакуации людей при пожаре.*

*При определении максимально допустимого количества людей в здании, сооружении, помещении следует принимать расчетную площадь, приходящуюся на одного человека, в размере установленных нормативными документами в области пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», но не менее 1 кв. метра на одного человека.*

В пункт 5 Постановления Правительства Российской Федерации «Правила противопожарного режима в Российской Федерации», изложив в следующей редакции:

*5. В отношении здания, сооружения, помещения (кроме жилых домов, в которых могут одновременно находиться 50 и более человек (далее – объект защиты с массовым пребыванием людей), а также на объекте с постоянными рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации организует разработку планов эвакуации людей при пожаре, которые размещаются на видных местах.*

*При определении максимально допустимого количества людей в здании, сооружении, помещении следует принимать расчетную площадь, приходящуюся на одного человека, в размере установленных нормативными документами в области пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», но не менее 1 кв. метра на одного человека.*

Кроме того, мы считаем, что с целью устранения правовой неопределенности при выработке и установлении критериев идентификации «объекта с массовым пребыванием людей», но уже на законодательном уровне, было бы разумным, в настоящее время закрепить его легальное определение новым пунктом 20.1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, в связи с чем, предлагаем федеральному законодателю взять за основу его содержательного наполнения предложенное нами определение пункта 5 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, но уже в несколько иной, более жесткой, императивной редакции нормы:

*20.1) объект массового пребывания граждан - здание, сооружение, помещение, в которых может одновременно находиться 50 и более человек.*

Проекты федеральных законов о внесении соответствующих изменений в Правила противопожарного режима в Российской Федерации и Градостроительный кодекс Российской Федерации представлены в приложении № 3 исследования.

***С вышеизложенными инициативами согласились 281 (84,6%) сотрудник, 24 (7,2%) – не согласны, 23 (6,9%) – затруднились с ответом, 4 (1,2%) – высказали иные точки зрения. (Приложение № 2).***

Подводя промежуточный итог проведенному нами анализу, и, несмотря на некоторые проблемные вопросы, связанные с пониманием сущности определения термина «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

безопасности в настоящее время, среди вышеперечисленных нами критериев его идентификации, все же основными (ключевыми), на наш взгляд, в условиях законодательно утвержденного перехода на альтернативные варианты обеспечения пожарной безопасности объектов защиты, выступает совокупность следующих: *возможность одновременного нахождения в здании, сооружении, помещении 50 и более человек и нормативная вероятность воздействия на каждого из них опасных факторов пожара со смертельным исходом (индивидуальный пожарный риск)*. Далее представим обоснование нашей позиции.

Дело в том, что с момента вступления в силу Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» впервые на законодательном уровне, хозяйствующим субъектам, как мы упомянули уже об этом ранее, стали предлагаться альтернативные (*типовой и расчетный*) варианты обеспечения пожарной безопасности объектов защиты.

В соответствии со статьей 6 настоящего нормативного правового акта Российской Федерации пожарная безопасность объекта защиты стала признаваться обеспеченной, если:

1) *расчётный* – в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, и величина (расчетная) индивидуального пожарного риска в зданиях, сооружениях и на территориях общественного или производственного назначения не превышает допустимых (нормативных) значений одной миллионной в год ( $10^{-6}$ ), при размещении отдельного человека в наиболее удаленной от выхода из здания и сооружения точке;

2) *типовой* – в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами в области пожарной безопасности.

Если во втором случае сущность правила достаточно ясна, недвусмысленна и понятна, то обеспечение пожарной безопасности объекта защиты с массовым

пребыванием по первому варианту, происходит исключительно в тех случаях, когда: на функционирующем объекте защиты существуют или выявились нарушения требований пожарной безопасности, и их фактическое устранение не представляется возможным в силу широкого спектра различных обстоятельств; при разработке декларации пожарной безопасности; при выполнении работ связанных с разработкой и согласованием специальных технических условий (к объекту защиты в источниках отсутствуют требования пожарной безопасности); при проведении независимой оценки пожарных рисков. А это значит, что практически для всех объектов защиты массового назначения *категорий чрезвычайно высокого, высокого, значительного, среднего и умеренного риска*, установленных Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

В свою очередь, расчет и оценка пожарного риска осуществляется исключительно аккредитованными МЧС России специалистами с учетом фактического состояния систем обеспечения пожарной безопасности объекта защиты и по правилам методик, утвержденных приказами МЧС России в отношении производственных<sup>2</sup> и общественных зданий<sup>3</sup>, что на практике вполне законно позволяет обосновать отступление от существующих требований в области пожарной безопасности, как например: отсутствие системы дымоудаления, пожаротушения или отсутствие на этаже здания второго эвакуационного выхода и т.д. Кроме того, в рамках расчета пожарного риска разрабатываются рекомендации по снижению вероятности возникновения пожара и минимизации последствий, оптимизации расходов, связанных с обеспечением пожарной безопасности объекта защиты массового назначения, что крайне важно и выгодно хозяйствующим субъектам.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

<sup>2</sup> Приказ МЧС РФ от 10.07.2009 № 404 (ред. от 14.12.2010) «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.08.2009 № 14541) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 37 (прил. к Методике не приводятся).

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 30.06.2009 № 382 (ред. от 02.12.2015) «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 06.08.2009 № 14486) // Российская газета. 2009. № 161.

В своей сущности расчет пожарного риска представляет собой сопоставление двух величин: время необходимое для эвакуации людей наружу из здания или сооружения, и время, через которое наступает блокирование эвакуационных путей в результате распространения на них ОФП (пламя и искры, тепловой поток, снижение видимости в дыму, пониженная концентрация кислорода и т.д.), что, как следствие, приводит к неминуемой гибели людей. А это значит, что пожарная безопасность объекта защиты будет соответствовать предъявляемым требованиям только в том случае, когда полученная при расчете математическая величина индивидуального пожарного риска не будет превышать допустимого значения одной миллионной в год ( $10^{-6}$ ) установленного Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». То есть вновь того показателя (нормативного значения), который еще в 1976 г. был заимствован из голландских источников и вот уже более четырех десятков лет не исчезает или не изменяется в сменяющих друг друга отечественных источниках различной юридической силы. И, по всей видимости, снова не проверялся на ближайшую перспективу (не говоря уже об отдаленной), исходя из социально-экономических условий развития нашей страны, при вступлении в силу в 2008 году Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», о чем свидетельствуют результаты проанализированных нами официальных статистических данных.

Так, в период с 2008 года по 2018 год (период действия названного нормативного правового акта) при населении страны 142,8 – 146,8 миллионов<sup>1</sup>, число погибших на пожарах не должно было превышать 143 – 147 человек. Тем не менее, жертвами пожара стали, хоть и с ежегодным уменьшением, но все же от 15 до 9 тысяч человек<sup>2</sup>, что снова в десятки раз больше нормативного значения и,

<sup>1</sup> Сводные статистические данные о численности населения Российской Федерации с 2008 г. по 2019 г. официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2020).

<sup>2</sup> Пожары и пожарная безопасность в 2011 году: Статистический сборник. Под общей редакцией В.И. Климкина. – М.: ВНИИПО, 2012, – С. 4 (137 с.): ил. 40 [Электронный ресурс]. URL: <http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2011-pogary.pdf> (дата обращения: 25.12.2019); Пожары и пожарная безопасность в 2017 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2018, – С. 4 (125 с.): ил. 42 [Электронный ресурс]. URL: <http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2017-pogary.pdf> (дата обращения: 25.12.2019); Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.:

надо полагать, что в ближайшем обозримом будущем, по сравнению с текущим положением дел, реальное достижение установленного федеральным законодателем допустимого значения индивидуального пожарного риска в стране вряд ли будет достигнуто. Следовательно, положения пункта 8 статьи 2, пункта 1 статьи 6, статьи 79 и 93 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» на практике фактически не реализуются.

Таким образом, при размышлении над представленными здесь примерами напрашивается вполне закономерный вывод о том, что установленное государством нормативное значение воздействия ОФП на человека в год ( $10^{-6}$ ) не соответствует реалиям настоящего времени и фактически недостижимо. Более того, в государстве даже не предпринималась попытки изменить ее математическую величину (нормативное значение). И это в то время, когда из совокупности предъявляемых требований в области пожарной безопасности всеми вышеуказанными нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, национальными стандартами (ГОСТами), первостепенное значение придавалось и придается защите человека при пожаре на объекте защиты массового назначения.

Следует констатировать, что указанные обстоятельства обуславливают необходимость обдуманного и осознанного разрешения данного вопроса законодателем сейчас и в перспективе. Что, кстати, совершенно не исключает помощи экспертного и научного сообщества, поскольку без них, как свидетельствует практика, невозможно сделать качественно ни один большой закон. И первые, безусловно, позитивные шаги в этом направлении уже предприняты.

Так, еще в 2014 году, по итогам специально проведенных исследований профессора Н.Н. Брушлинский и С.В. Соколов<sup>1</sup> представили предложения о необходимости внесения изменений в статью 79 и 93 Федерального закона

---

ВНИИПО, 2019, – 125 с.: ил. 42 [Электронный ресурс]. URL: [http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2018\\_pogary.pdf](http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2018_pogary.pdf) (дата обращения: 25.02.2020); Пожары и пожарная безопасность в 2019 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. - М.: ВНИИПО, 2020, – 80 с.: ил. 30.

<sup>1</sup> Брушлинский Н.Н. Современные проблемы обеспечения пожарной безопасности в России: Монография / Н.Н. Брушлинский, С.В. Соколов. – М.: Академия МЧС России, 2014. – С. 53.

«Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» следующего содержания: «Индивидуальный пожарный риск в зданиях, сооружениях и строениях не должен превышать значения  $5 \cdot 10^{-5}$  в год». Обосновывая это тем, что принятие этой редакции, с одной стороны, приблизит значение допустимого пожарного риска в России к реальности, а с другой, - покажет ориентир, к которому нужно стремиться при разумных материальных затратах. В свою очередь, не менее уважаемые специалисты в области пожарной безопасности Г.Х. Харисов и А.В. Фирсов<sup>1</sup>, в этом же году, на основе проведенного исследования, учитывая мировой опыт и финансовую сторону разрешения проблемы, представили несколько иное предложение о целесообразности изменения нормативного значения индивидуального пожарного риска, но уже на уровне:  $10^{-6}$  1/чел. год – для зданий классов функциональной пожарной опасности Ф 1.1 (школы, дома престарелых, больницы и т.д.), Ф 1.2 (гостиницы, общежития и т.д.), Ф 3.4 (поликлиники, амбулатории), Ф 4.1 (здания общеобразовательных и профессиональных организаций и т.д.), Ф 4.2 (здания образовательных организаций высшего образования и т.д.);  $63 \cdot 10^{-6}$  1/чел. год – для зданий классов функциональной пожарной опасности Ф 1.3 (многоквартирные жилые дома), Ф 1.4 (одноквартирные жилые дома);  $12 \cdot 10^{-6}$  1/чел. год – для зданий остальных классов функциональной пожарной опасности.

Следует признать, что содержание и выводы настоящих работ по-прежнему видятся нам актуальными и реально применимыми для настоящего времени, так как каждый исследователь приводит взвешенные, выверенные и достаточно убедительные аргументы в пользу своих доводов, но услышит ли государство голос представителей научного и экспертного сообщества в области пожарной безопасности и какой из предложенных вариантов будет более верным и оправданным для нашей страны, покажет лишь время<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Харисов Г.Х., Фирсов А.В. Обоснование нормативного значения и расчетной величины индивидуального пожарного риска в зданиях и сооружениях. Монография. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. – С. 145.

<sup>2</sup> Антипов Е.Г. Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей: проблемы правоприменения. // 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,



Подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы и предложения*:

1. Установлено, что в период с 1996 по 1994 гг., 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 взаимозависимых, взаимосвязанных и взаимодополняемых друг друга обязательных требований, с так называемыми нами базовыми критериями идентификации «объекта с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности.

Это 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. С целью устранения имеющей место несогласованности между Постановлением Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме», Постановлением Правительства Российской Федерации «Правила противопожарного режима в Российской Федерации» и сводами правил (СП), содержащие требования пожарной безопасности, сближения и гармонизации с

положениями Федерального закона «О противодействии терроризму», Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и Приказа Минстроя России «О критериях отнесения объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан», обеспечения формирования единого и возможно более точного и полного понимания смыслового содержания определения термина «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности федеральному законодателю предложено внести изменения в пункт 7 Постановления Правительства Российской Федерации «О противопожарном режиме» и в пункт 5 Постановления Правительства Российской Федерации «Правила противопожарного режима в Российской Федерации».

3. С целью устранения правовой неопределенности при выработке и установлении критериев идентификации «объекта с массовым пребыванием людей», но уже на федеральном законодательном уровне, обоснована необходимость закрепления его легального определения новым пунктом 20.1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

4. Утверждается, что нормативное значение воздействия опасных факторов пожара на человека в год ( $10^{-6}$ ), установленного статьями 79 и 93 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», которое вот уже более 40 лет (!) не исчезает и (или) не изменяется в сменяющих друг друга отечественных актах различной юридической силы, в соотношении с итогами проведенного анализа статистических данных о пожарах и погибших на них людей в период с 1959 по 2019 гг., свидетельствует о необходимости скорейшей корректировки, так как на практике не реализуется, не соответствует реалиям времени и в ближайшем обозримом будущем фактически недостижимо.

## **§2. Проблемы формирования системы законодательства, регулирующего осуществление государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей**

В первом параграфе мы подробно изучили и раскрыли сущность смыслового содержания определения термина «объект защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности, через совокупность критериев его идентификации, которые, в свою очередь, проявили заметную и устойчивую жизнеспособность, востребованность, значимость и научную аргументированность в требованиях нормативных правовых актов и нормативных документов в области строительства и пожарной безопасности, разного времени и различной юридической силы, как во взаимосвязанных, взаимозависимых и взаимодополняемых источниках нормативного правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений.

Однако следует признать, что настоящие источники, как внешние формы выражение государственной правотворческой деятельности, содержащие в себе обязательные к исполнению правила поведения для не персонифицированного круга лиц и рассчитанные на многократное применение, представляют собой относительно небольшую группу среди массива легитимных нормативных правовых актов, направленных на урегулирование правоотношений в области пожарной безопасности, которые переживают в настоящее время период совершенствования и динамичного развития, под влиянием различных внутренних и внешних воздействующих социальных и экономических факторов. В этих условиях есть все основания детально, системно, комплексно проанализировать и оценить структуру и совокупность действующих в этой сфере официальных формально-юридических источников и практике применения их норм, уделив особое внимание наиболее проблемным сторонам формирования системы законодательства, как внешней форме выражения права и как важнейшего элемента правотворческого процесса, регулирующего организацию и

осуществление государственного пожарного надзора в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.

Как известно, нормативные правовые акты в инициативном порядке разрабатываются и принимаются различными правотворческими органами государственной власти, их должностными лицами в пределах установленной компетенции (непосредственное правотворчество), что не может не влиять на природу действующих в государстве нормативных правовых актов, которые, в свою очередь, имеют различную юридическую силу, зачастую являются устаревшими и противоречащими друг другу. Правотворчество, как социально-правовое явление, является целесообразным, важным и необходимым сознательно-волевым процессом для организации и осуществления государственного управления обществом. В этой связи крайне трудно не согласиться с А.В. Малько, высказавшем мнение, что прежде, чем общественные отношения будут упорядочены, необходимо, чтобы сами нормативные правовые акты были в порядке, чтобы они были приведены в соответствующую систему<sup>1</sup>. Поэтому, как совершенно справедливо отмечает В.С. Нерсисянц, систематизация законодательства необходима, во-первых, для его дальнейшего развития. Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов, устарелостей и противоречий в действующем законодательстве. Во-вторых, она обеспечивает удобства при реализации права, возможность оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы<sup>2</sup>. Здесь уместно будет вспомнить и слова В.Н. Храпанюка о том, что систематизация законодательства преследует цель стабилизации правопорядка, приведения нормативного-правового регулирования в инструмент,

---

<sup>1</sup> Теория государства и права: учебник / коллектив авторов; отв. ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2012. С. 188

<sup>2</sup> Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. Академии РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2006. С. 347

обеспечивающий нормальное функционирование общественной жизни, наиболее эффективное управление государственными делами в интересах личности<sup>1</sup>.

В настоящей работе мы не будем вдаваться в полемику с учеными-исследователями относительно сущности и значимости существующих в современной российской юридической литературе «широкого» и (или) «узкого» подходов понимания термина «законодательства», а солидаризируемся с позицией С.В. Ермоленко высказавшего мнение, что «дефинирование термина «законодательство» следует осуществлять в тесной связи с уяснением точного смысла другого правового понятия – «законодательный акт», к которому относятся: Конституция РФ; законы, принятые путем референдума; федеральные конституционные законы; нормативные постановления Государственной Думы и Совета Федерации; нормативные Указы Президента РФ и т.д.» ибо сегодня такой подход (*широкий – прим. автора*) позволяет охватить практически все уровни правового регулирования разнородных общественных отношений и одновременно избежать понятийной тавтологии при характеристике нормативно-правовых актов, сохранить целостность и логическую завершенность концепции исследования выбранной темы»<sup>2</sup>, что особенно важно с точки зрения предмета нашего исследования.

В этой связи хотелось бы напомнить, что с позиции общей теории права, структура системы законодательства, в отличие от системы права, построена не только на горизонтальных (отраслевых, координационных) связях, но и на вертикальных (субординационных, иерархических, властно - иерархических, вертикальная система субъектов нормотворчества)<sup>3</sup>, где первостепенное место занимает основополагающий политико-правовой акт – Конституция Российской

---

<sup>1</sup> Храпанюк В.Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова – М. Издательство «Интерстиль». «Омега-Л», 2006. С. 246 -247.

<sup>2</sup> Ермоленко С.В. Система законодательства Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореферат дис. ...канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006. – С.11.

<sup>3</sup> Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. – М.: Новый Юрист, 1999. – 420 с.; Теория государства и права: учебник / коллектив авторов; отв. ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2012. С. 190; Морозова Л.А. Теория государства и права. Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. С. 205.; Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права». – М.: РИОР, 2014. С. 286.

Федерации<sup>1</sup>, а совокупность остальных нормативных правовых актов и нормативных документов, конкретизируют и детализируют ее положения (нормативные предписания).

Итак, 12 декабря 1993 года всенародным голосованием была принята пятая в истории нашего государства и ныне действующая Конституция Российской Федерации. Именно этот высший закон страны послужит отправным документом для более четкого урегулирования административно-правовых отношений в сфере обеспечения пожарной безопасности и статьей 72 установил, что вопросы регламентации государственного контроля (надзора), как способов обеспечения законности, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, в систему законодательства входят разработанные и утвержденные в соответствии с федеральным законодательством и законодательство субъектов Российской Федерации, что найдет свое отражение и дальнейшее развитие в правоохранительной сфере полномочий Правительства Российской Федерации, утвержденных Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Кроме того, усиление интеграции, особенно на постсоветском пространстве, позволяет назвать в качестве одного из факторов формирования законодательства о государственном контроле и международный уровень регламентации контрольных отношений<sup>3</sup>. Так, согласно пункта «а» статьи 2 Федерального закона от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 445.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

<sup>3</sup> Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Н. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. С. 72-73.

соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования<sup>1</sup>. В этой связи полагаем целесообразным отметить, что в настоящее время, административно-правовое регулирование рассматриваемой нами сферы общественных отношений осуществляется не только на внутригосударственном (национальном), но и на международном (наднациональном, надгосударственном) уровне, вследствие принятых Российской Федерацией обязательств<sup>2</sup>, при вступлении во Всемирную Торговую организацию<sup>3</sup> (далее – ВТО), в рамках реализации одного из приоритетных и стратегических направлений внешней политики нашего государства, на чём еще в 1998<sup>4</sup>, 2004<sup>5</sup>, 2006<sup>6</sup>, 2010<sup>7</sup>, 2011<sup>8</sup> году, акцентировало особое внимание высшее руководство нашей страны.

Как отмечается в пункте 151 Доклада рабочей группы по присоединению России к ВТО: «...с даты ратификации Российской Федерацией Протокола о присоединении, включающего Соглашение ВТО и другие обязательства, принятые Российской Федерацией как часть условий присоединения к ВТО, он становится неотъемлемой частью правовой системы Российской Федерации. Органы судебной власти Российской Федерации будут толковать и применять его положения. Таким образом, резюмировал представитель Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, в отношении которых согласие Российской Федерации на участие в них выражено путем принятия федерального закона (как в случае Протокола о присоединении Российской Федерации), *имеют*

<sup>1</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.07.2012 № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4177.

<sup>3</sup> Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Бюллетень международных договоров. 2012. № 12. (опубликован без приложения)

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами - к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. № 36

<sup>5</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2004. № 109.

<sup>6</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. 2006. № 97.

<sup>7</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Парламентская газета. 2010. № 63.

<sup>8</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2011. № 290.

*приоритет при применении* перед всеми предыдущими и последующими федеральными законами, равно как и перед всеми подзаконными нормативными правовыми актами (указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, актами федеральных органов исполнительной власти)»<sup>1</sup>, что в последующем найдет свое подтверждение в Определении Конституционного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> и отразиться на появлении в системе единого законодательства Российской Федерации нормативных правовых актов с технико-юридическим содержанием – Технических регламентов, регулирующих правоотношения в области пожарной и техногенной безопасности на основе действующих международных стандартов.

Однако необходимо отметить, что в январе 2020 года глава государства в своем ежегодном послании предложил закрепить приоритет Конституции России перед международными договорами, чтобы прямо гарантировать ее приоритет в нашем правовом пространстве. «Это означает буквально следующее: требования международного законодательства и договоров, а также решения международных органов могут действовать на территории России только в той части, в которой они не влекут за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина, не противоречат нашей Конституции»<sup>3</sup>, – добавил Владимир Путин.

Настоящая инициатива, по итогам проведенного 1 июля 2020 года общероссийского голосования, в котором приняли участие 74 114 217 граждан Российской Федерации (77,92 % от числа граждан Российской Федерации)<sup>4</sup>, получит понимание и одобрение у электората, укрепит суверенитет страны и

<sup>1</sup> Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации [Электронный ресурс]. URL: [http://static.consultant.ru/obj/file/doc/docladrg\\_rf\\_vto.pdf](http://static.consultant.ru/obj/file/doc/docladrg_rf_vto.pdf) (дата обращения: 20.12.2019).

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.2014 № 2531-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности пункта 3 статьи 1244 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2019).

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 2020. № 7.

<sup>4</sup> Постановление ЦИК России от 03.07.2020 № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 144.



позволит впервые с 1993 года опираться на нормы собственного основного закона в случае их противоречия международным<sup>1</sup>.

Кроме того, перед вступлением Российской Федерации в ВТО, руководством страны также была проведена эффективная работа, направленная на интеграционное сближение в экономической и гуманитарных отраслях, со странами Содружества Независимых Государств<sup>2</sup>. Подписав и ратифицировав<sup>3</sup> соглашение о Таможенном Союзе<sup>4</sup>, Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь и несколько позже присоединившиеся к ним Киргизская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, объединились в Евразийское экономическое сообщество<sup>5</sup> (далее – ЕврАзЭС) став классической международной организацией.

В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе<sup>6</sup> (далее – Договор) с 1 января 2015 года ЕврАзЭС было преобразовано в Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС), членами которого в настоящее время являются Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Республика Армения.

В соответствии с пунктом 3 статьи 51 настоящего Договора, порядок, правила и процедуры технического регулирования в рамках ЕАЭС, устанавливаются Приложением № 9 к настоящему Договору. Согласно пункту 1

---

<sup>1</sup> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup> Постановление ВС РФ от 12.12.1991 № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21.12.1991, «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21.12.1991, «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией») // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 51. Ст. 1798. (Постановление)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 04.11.1995 №164-ФЗ «О ратификации Соглашения о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь и Протокола о введении режима свободной торговли без изъятий и ограничений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь» // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4240.

<sup>4</sup> Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (Заключено в г. Минске 06.01.1995) // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5057.

<sup>5</sup> Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (подписан в г. Москве 26.02.1999) (с изм. от 10.10.2014) //Собрание законодательства РФ, 15.10.2001, № 42, ст. 3983; Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ред. от 06.10.2007, с изм. от 10.10.2014) (Подписан в г. Астане 10.10.2000) //СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 632.

<sup>6</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 11.12.2019).

Протокола о техническом регулировании в рамках ЕАЭС (Приложения № 9 к Договору о ЕАЭС) установлено, что настоящий Протокол разработан в соответствии с разделом X Договора о ЕАЭС и определяет порядок, правила и процедуры технического регулирования в рамках Союза.

В свою очередь, пунктом 3 Протокола о техническом регулировании предусмотрено, что обязательные требования к объектам технического регулирования (продукция или продукция и связанные с требованиями к продукции процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации), а также правила идентификации продукции, формы, схемы и процедуры оценки соответствия устанавливаются в технических регламентах Союза.

В этой связи в целях защиты жизни и (или) здоровья человека, имущества и окружающей среды от пожаров, а также для предупреждения действий, вводящих в заблуждение потребителей, установления на территории ЕАЭС единых и обязательных для применения и исполнения требований к пожарно-технической продукции, Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 июня 2017 г. был принят Технический регламент Евразийского экономического союза *«О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения»* (ТР ЕАЭС 043/2017)<sup>1</sup> (далее – Технический регламент ЕАЭС).

Настоящий Технический регламент ЕАЭС, как международно-правовой источник, вступил в силу с 1 января 2020 года и устанавливает обязательные для применения и исполнения на территориях государств - членов ЕАЭС требования к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения, а также требования к маркировке этих средств, предназначенные для предотвращения, снижения риска возникновения, ограничения развития пожара и распространения его опасных факторов, для тушения пожара, спасения людей, защиты жизни и

---

<sup>1</sup> 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»») [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.10.2020).

(или) здоровья человека, имущества и окружающей среды от пожара, а также для снижения риска причинения вреда и (или) нанесения ущерба вследствие пожара и обеспечения их свободного перемещения на территориях государств-членов ЕАЭС. Органом уполномоченный Правительством Российской Федерации правами осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением требований настоящего технического регламента является МЧС России, в лице должностных лиц органов государственного пожарного надзора<sup>1</sup>

Следует признать, что федеральному законодательству системе источников нормативного правового регулирования организации и осуществления государственного пожарного надзора в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей в настоящее время отведена определяющая роль. Среди наиболее значимых действующих национальных нормативных правовых актов можно выделить Федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>, «О пожарной безопасности»<sup>3</sup>, «О техническом регулировании»<sup>4</sup>, «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»<sup>5</sup>, «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»<sup>6</sup>, Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>8</sup>,

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1824 «Об уполномоченном органе Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» // СЗ РФ. 2019. № 52 (часть II). Ст. 8043.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.03.2020) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

«Об аккредитации в национальной системе аккредитации»<sup>1</sup>, «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

Кроме того, в связи с тем, что объекты защиты с массовым пребыванием людей в области пожарной безопасности могут находиться на территории или внутри различных объектов недвижимости, то при проведении мероприятий по контролю очень важно и необходимо так же учитывать и их социальный статус, индивидуальную характеристику (технологические процессы, вращающиеся опасные, вредные вещества и материалы и т.д. ) и значимость для национальной экономики страны, что конкретизируется и детализируется в следующих федеральных законах: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>3</sup>, «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»<sup>4</sup>, «О водоснабжении и водоотведении»<sup>5</sup>, «Об отходах производства и потребления»<sup>6</sup>, «Об уничтожении химического оружия»<sup>7</sup>, «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>8</sup> и др. И кроме того, впереди ожидается вступление в силу новых федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6977.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4604.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 02.05.1997 № 76-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об уничтожении химического оружия» // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2105.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

Федерации»<sup>1</sup>, «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»<sup>2</sup> и «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>3</sup>.

Таким образом, вышеуказанные текущие (обычные, ординарные, отраслевые) и кодифицированные источники, в контексте нашего исследования, решают следующие важные задачи:

- устанавливают порядок организации и проведения проверок, а также определяют совокупность прав и обязанностей специализированного контрольного (надзорного) органа отраслевой (межотраслевой) компетенции и хозяйствующих субъектов при проведении проверок;

- устанавливают условия проведения государственного пожарного надзора в рамках государственного строительного надзора, если при строительстве или реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление такого вида строительного надзора в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности;

- устанавливают принцип недопустимости совмещения одним органом полномочий по государственному контролю (надзору) и одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;

- устанавливают минимально необходимые требования к зданиям и сооружениям, в том числе требования пожарной безопасности;

- устанавливают общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции), в том числе к зданиям и сооружениям, производственным объектам, пожарно-технической продукции и продукции общего назначения;

- устанавливают полномочия органов местного самоуправления поселений и округов в границах городского округа, сельских населенных пунктов,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I) ст. 5006.

<sup>3</sup> Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.04.2020).

внутригородского района по обеспечению первичных мер пожарной безопасности;

- устанавливают исчерпывающие перечни виды деятельности в области пожарной безопасности, на которые требуется лицензия МЧС России;

- устанавливают для реализации в практической деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России различные формы профилактического воздействия;

- устанавливают различные виды юридической ответственности за нарушение требований пожарной безопасности и административных процедур проведения контрольных (надзорных) мероприятий и др.

Не стоит забывать, что от уровня развития федерального законодательства зависит и уровень развития и качества законодательства субъектов Российской Федерации, затрагивающего вопросы контроля (надзора) со стороны государственных органов. Так, в соответствии со ст.76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам.

Одним из наиболее наглядных примеров реализации настоящей нормы может служить Закон г. Москвы от 12.03.2008 № 13 «О пожарной безопасности в городе Москве»<sup>1</sup>, которым определено, что профилактика пожаров на территории города Москвы осуществляется собственниками имущества, должностными лицами, ответственными за обеспечение пожарной безопасности (ст.14); при разработке градостроительной документации, проектов строительства, выборе земельных участков под строительство должны учитываться требования пожарной безопасности, установленные федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы (ст.16); права и обязанности граждан в области пожарной безопасности устанавливаются

---

<sup>1</sup> Закон г. Москвы от 12.03.2008 № 13 (ред. от 30.04.2014) «О пожарной безопасности в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 4. Ст. 50.

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы (ст.20); Правительство г. Москвы, наделено полномочиями по организации деятельности органов исполнительной власти города Москвы по осуществлению мер пожарной безопасности, в том числе первичных, и контроль за их выполнением (ст.12), а Московская городская Дума, как законодательный орган, согласно (п.6 ст.35) и (ст.38) Закона г. Москвы от 28.06.1995 г. «Устав города Москвы» наделена полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов города Москвы<sup>1</sup>. Аналогичные, но в несколько в усеченной форме положения содержатся в Законе Московской области от 27.12.2005 № 269/2005-ОЗ «О пожарной безопасности в Московской области»<sup>2</sup> и в Уставе Московской области<sup>3</sup>. Кроме того, контрольными полномочиями в области пожарной безопасности наделены и органы местного самоуправления<sup>4</sup>.

Немаловажную роль в правовом регулировании рассматриваемых нами отношений играют и подзаконные нормативные правовые акты – Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации, которые обладают меньшей юридической силой, чем законы, базируются на них. К ним относятся, например, Указ Президента РФ от 01.01.2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года»<sup>5</sup> и Указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных

<sup>1</sup> Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

<sup>2</sup> Закон Московской области от 27.12.2005 № 269/2005-ОЗ (ред. от 28.11.2018) «О пожарной безопасности в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 14.12.2005 № 2/162-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2005. № 249.

<sup>3</sup> Устав Московской области (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 № 5/108 и решением Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 № 6/112) (ред. от 25.10.2018) // Подмосковные известия. 1996. № 239.

<sup>4</sup> Устав городского округа Ивантеевка Московской области (принят решением Совета депутатов города Ивантеевки МО от 26.01.2017 № 530/37) (ред. от 02.10.2018) (Зарегистрировано в Управлении Минюста России по Московской области 09.03.2017 № RU503250002017008) // Пульс Ивантеевки. 2017. № 21.

<sup>5</sup> 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.

объектах на период до 2030 года»<sup>1</sup>, Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») <sup>2</sup>, Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») <sup>3</sup>, Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») <sup>4</sup>, Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска»<sup>5</sup>, Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска»<sup>6</sup>, которыми определены цели, задачи и приоритетные направления государственной политики в области пожарной и в иных видах общественной безопасности, а также механизмы ее реализации на период до 2030 года, выработаны и утверждены обязательные требования в

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» // СЗ РФ.2019, № 42 (часть III), Ст. 5892.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 23.09.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // СЗ РФ.2016. № 35. Ст. 5326.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 (ред. от 23.04.2020) «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») // СЗ.РФ.2012. № 19. Ст. 2415.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» (вместе с «Правилами проведения расчетов по оценке пожарного риска») // СЗ РФ.2009. № 14.Ст. 1656.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 (ред. от 29.06.2018) «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» // СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1836.



области пожарной безопасности и интенсивность проведения мероприятий по контролю в отношении хозяйствующих субъектов, в зависимости от категории риска присвоенного органами государственного пожарного надзора МЧС России объектам защиты с массовым пребыванием людей<sup>1</sup>.

Следует признать, что в системе источников действующего нормативного правового регулирования организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей существуют и иные правовые формы порядка исполнения (регламентация) эксклюзивных функций названным органом отраслевой компетенции.

Как утверждает В.И. Кузнецов, идея административной регламентации, то есть разработки и нормативного закрепления правил деятельности исполнительной власти, выкристаллизовывалось в ходе разработки теоретических и практических решений по проведению административной реформы<sup>2</sup>. Так, в юридическом смысле термин «регламент» (польск. *Reglament* от франц. *Reglement*, от *regle* – правило) означает нормативный правовой акт, регулирующий внутреннюю организацию и порядок деятельности какого-либо государственного органа и его подразделения<sup>3</sup>. Содержательное наполнение настоящего юридического термина найдет свое развитие в Постановлении Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (далее – Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373), которым будет установлено, что административный регламент является нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа

---

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. Правовые основы организации обеспечения пожарной безопасности: Курс лекций (для слушателей очной и заочной формы обучения) / Антипов Е.Г., Степанова И.А. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2019. С 35-56.

<sup>2</sup> Кузнецов В.И. Административные регламенты. Юридические вопросы: научно-практическое пособие. М., 2010. – С. 7.

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Бизнес в законе. – 2009. – № 4. – С. 9.

исполнительной власти и органа государственного внебюджетного фонда при осуществлении государственного контроля (надзора) и устанавливает порядок взаимодействия между структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти, их должностными лицами, взаимодействия федерального органа исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными органами государственной власти и органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции<sup>1</sup>. Иными словами, в административном регламенте федеральный законодатель и МЧС России выстроили упорядоченную последовательность взаимосвязанных, взаимодополняемых и взаимозависимых действий должностных лиц коллегиального органа исполнительной власти при реализации (исполнении) государственной функции<sup>2</sup> в сфере обеспечения отраслевой безопасности.

Кроме того, в системе вышеуказанных источников существуют и другие разработанные и утвержденные МЧС России административные регламенты<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>2</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 19.12.2020); Приказ МЧС России от 07.06.2016 № 312 (ред. от 22.07.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.01.2017 № 45228) [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 19.12.2020); Приказ МЧС России от 16.10.2013 № 665 (ред. от 22.07.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2014 № 31101) // Российская газета. 2014. № 34 и др.

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 14.12.2018 № 600 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий государственной услуги по предоставлению информации о присвоенной (об изменении ранее присвоенной) деятельности и (или) используемым объектам категории риска в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.05.2019 № 54686) [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 03.12.2020); Приказ МЧС России от 28.11.2011 № 710 (ред. от 26.11.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых

однако они связаны с оказанием государственных услуг. Так, по мнению Е.Г. Бабелюк, необходимость разделения этих понятий основано на том, что в процессе реализации контрольно-надзорной деятельности задача государственных органов лежит в области проверки соблюдения ими определенных норм и правил, а в процессе оказания услуг задача заключается в обеспечении реализации гражданам их прав<sup>1</sup>. В то же время О.С. Минченко обосновывает мнение о том, что контрольно-надзорная деятельность является комплексной функцией органов исполнительной власти, включающей проведение контрольно-надзорных мероприятий и оказание отдельных государственных услуг<sup>2</sup>. В.В. Федотов основной принцип услуги видит в добровольности отношений, исключая то обстоятельство, что стороны изначально не обладают равными правами<sup>3</sup>.

Для разрешения данного вопроса, полагаем, следует снова обратиться к Постановлению Правительства РФ от 16 мая 2011 № 373<sup>4</sup>. Настоящий подзаконный акт содержит в себе легальные дефиниции, позволяющие правоприменителю четко и однозначно определить принципиальные и существенные грани отличия между «государственной услугой» и «государственной функцией». Таким образом, приведенные выше суждения и существующие определения из проанализированного действующего законодательства позволили нам выделить базовые отличительные признаки,

---

отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2011 № 22899) [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 03.12.2020) и др.

<sup>1</sup> Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 47-54.

<sup>2</sup> Минченко О.С. Контрольно-надзорные функции и государственные услуги: взаимосвязь понятий. Государственное управление. Электронный вестник выпуск № 37 апрель 2013 г. [электронный ресурс]. URL: [cyberleninka.ru/.../kontrolno-nadzornye-funktsii-i-gosudarstvennye-uslugi-vzaimosv...](http://cyberleninka.ru/.../kontrolno-nadzornye-funktsii-i-gosudarstvennye-uslugi-vzaimosv...) (дата обращения: 15.08.2019).

<sup>3</sup> Федотов В.В. Проблемы разграничения государственных услуг и государственных функций в России на современном этапе // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 11 [электронный ресурс] URL: [http://www.nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=-35289](http://www.nbpublish.com/library_read_article.php?id=-35289) (дата обращения: 11.06.2019).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

характерные для «государственной функции» и «государственной услуги» в рассматриваемой нами сфере правоотношений.

Во-первых, инициатором реализации контрольно-надзорной функции в сфере пожарной безопасности выступает государство, в сфере государственной услуги – заявитель (заинтересованное лицо);

Во-вторых, реализация контрольно-надзорной функции осуществляется в отношении неопределённого круга лиц, в сфере государственной услуги исключительно в отношении заинтересованных лиц;

В-третьих, реализация контрольно-надзорной функции носит властно-принудительный характер, государственная услуга – добровольный<sup>1</sup>.

Исследование было бы неполным, если бы мы не обратили своего внимания на ведомственное и внутриведомственное нормативное правовое регулирование организации и осуществления контрольных (надзорных) полномочий. Особенно ярко оно проявляется при разработке и согласовании профильными органами исполнительной власти<sup>2</sup> в соответствии с требованиями Федерального закона от

---

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. Отличительные признаки между государственной функцией и государственной услугой в области пожарной безопасности // Актуальные проблемы обеспечения пожарной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 26 апреля 2019 года, г. Железнодорожск – Изд-во: ФГБОУ ВО Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, 2019. С. 206-212

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 (ред. от 29.07.2020) «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)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.10.2020) // СЗ РФ. 2015. №14. Ст. 2119.; Постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1193 (ред. от 29.11.2019) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы и формы паспорта безопасности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. 2014. № 47. Ст. 6553.; Постановление Правительства РФ от 29.08.2014 № 875 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, ее территориальных органов и подведомственных организаций, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4859.; Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 №1309 (ред. от 04.07.2020) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2014. № 50. Ст. 7098.; Постановление Правительства РФ от 13.01.2017 № 8 (ред. от 21.03.2020) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства здравоохранения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 654.; Постановление Правительства РФ от 17.10.2016 № 1054 (ред. от 29.06.2017) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, а также подведомственных им организаций, и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий)» // СЗ РФ. 2016. № 43. Ст. 6032. и др.

06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>1</sup> и Постановления Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «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)»<sup>2</sup> паспорта антитеррористической защищенности объекта с массовым пребыванием людей, в части соблюдения обязательных требований пожарной безопасности, о сущности и значимости которого мы более подробно расскажем в следующем параграфе нашего исследования.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

Хочется отметить, что современные источники, регулирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей, представляют собой формализованную совокупность взаимосвязанных, взаимосвязанных и взаимодополняемых нормативных правовых актов различного (федерального и регионального) уровня и направленности (профильные, не профильные, кодифицированные), базирующихся на общих конституционных принципах, иерархической соподчиненности и общеобязательной юридической силы. Однако необходимо признать, что они выработаны различными правотворческими органами в пределах своей компетенции, имеют различные предметы правового регулирования и рассогласованы в содержательном наполнении одинаковых официальных определений, а наличие в них норм, касающихся правил организации и осуществления государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 (ред. от 29.07.2020) «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)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

(административно-деловые объекты, промышленно-производственные объекты, специальные объекты 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.

*Наглядными примерами вышеизложенного могут служить следующие особенности административно-правового регулирования рассматриваемой нами сферы общественных правоотношений:*

– как правило, объектами защиты с массовым пребыванием людей фактически владеют, пользуются и распоряжается сразу несколько хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, в соответствии с достигнутыми между собой договоренностями и фактически сложившимся порядком пользования (*пределы ответственности в области пожарной безопасности урегулированы нормами административного <sup>1</sup>, гражданского <sup>2</sup>, арбитражно-процессуального законодательства <sup>3</sup> и правоприменительной практикой судов общей и арбитражной юрисдикции*);

– объект защиты с массовым пребыванием людей может быть расположен не только как отдельно стоящее здание, сооружение или строение, но и находится 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 и других (*пересечение или наложение друг на друга обязательных требований различных видов безопасности, установленных действующим отраслевым законодательством Российской Федерации*);

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. 18.03.2019) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

<sup>3</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СЗ. 2002. № 30. Ст. 3012.

– категория риска объекта защиты с массовым пребыванием людей (*системообразующим нормативным правовым актом, в области государственного и муниципального контроля федерального уровня и постановлением Правительства Российской Федерации установлена различная интенсивность проведения плановых проверок в зависимости от категории риска объекта защиты*);

– к зданию, сооружению, помещению, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, то есть к объекту защиты с массовым пребыванием людей, из массива существующих требований в области пожарной безопасности предъявляются более жесткие требования, чем к иным объектам защиты связанных с пребыванием людей (*наличие двух эвакуационных выходов из здания, сооружения, помещения; установленная плотность людского потока внутри в здания, сооружения, помещения из расчета 1 человек на 1 кв. м.; необходимое и расчетное время эвакуации людей из здания, сооружения, помещения наружу и т.д.*);

– 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; введение режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации; возникновение чрезвычайных ситуаций с опасными социально-экономическими последствиями; потеря управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации; необратимое негативное изменение (разрушение) государственного управления, либо существенное снижение безопасности жизнедеятельности населения и др.*

Для решения сформулированных проблем представляется возможной реализация следующих предложений:

*1. Существующие нормы права, регулирующие рассматриваемую нами сферу общественных правоотношений, хаотично рассредоточены в массиве различных нормативных правовых актах и различной юридической силы, что усложняет их поиск, анализ, согласование в практическом применении и требует скорейшего выбора МЧС России одной из форм систематизации законодательства.*

Как утверждает профессор В.С. Нерсисянц, обычно в понятие систематизации законодательства включается четыре самостоятельные формы правовой деятельности:

1) *учет нормативных актов* – сбор государственными органами, предприятиями, фирмами и другими учреждениями, и организациями действующих нормативных актов, их обработка и расположение по определенной системе, хранение, а также выдача справок для заинтересованных органов, учреждений, отдельных лиц по запросам;

2) *инкорпорация законодательства* – подготовка и издание различного рода собраний и сборников нормативных актов;

3) *консолидация законодательства* – подготовка и принятие укрупненных актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу;

4) *кодификация законодательства* – подготовка и принятие новых актов (типа кодексов), в которые помещаются как оправдавшие себя нормы прежних актов, так и новые нормативные предписания<sup>1</sup>.

При этом профессор А.А. Соловьев отмечает, что в теории права возникает вопрос о разграничении различных видов систематизации законодательства и в особенности – консолидации и инкорпорации.

Консолидация – это своеобразный правотворческий прием. От кодификации консолидация отличается тем, что содержание правового регулирования в этом случае не меняется, она не затрагивает сути нормативных предписаний. Однако

---

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. Академии РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2006. С. 347-348.



этот признак консолидации, хотя и роднит ее с инкорпорацией, все же не дает оснований для объединения этих форм систематизации, рассмотрения одного из них в качестве вида другого. При анализе этих явлений можно указать минимум три различия консолидации и инкорпорации.

Во-первых, они относятся к разным сторонам правовой деятельности государства. Инкорпорация – это один из приемов организационно- методической деятельности государственных органов, призванной обеспечить реализацию норм права в конкретных отношениях. Консолидация же входит в арсенал правотворческих методов.

Во-вторых, они отличаются по кругу применяющих субъектов. Инкорпорация проводится не только и не столько правотворческими органами, сколько иными государственными органами, научными учреждениями, юридическими издательствами, тогда как консолидация может быть использована только правотворческими органами и лишь в отношении актов, ими же принятых.

В-третьих, инкорпорация и консолидация отличаются конечными результатами. Инкорпорация сводится к подготовке сборника нормативных актов, вошедшие в него нормативные акты не утрачивают самостоятельного значения. При консолидации объединенные акты утрачивают силу, а вместо них действует вновь созданный акт<sup>1</sup>.

В свою очередь А.В. Малько<sup>2</sup>, В.В. Лазарев, С.В. Липень<sup>3</sup>, В.Н. Храпанюк<sup>4</sup>, с различной степенью полноты дополняют и солидаризируются в том, что инкорпорация подразделяется на официальную, которая в свою очередь делится на хронологическую, предметную (систематическую) и неофициальную.

К первой (хронологической) относятся сборники действующих нормативно-правовых актов, изданные компетентными органами в обработанном и

---

<sup>1</sup> Соловьев А.А. Систематизация законодательства о спорте (российский и зарубежный опыт): дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2011. С. 46.

<sup>2</sup> Теория государства и права: учебник / коллектив авторов; отв. ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2012. С. 188.

<sup>3</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. С. 285-286.

<sup>4</sup> Храпанюк В.Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова. – М. Издательство «Интерстиль», «Омега-Л».2006. С. 249-250.

упорядоченном виде. Её сущность проявляется в упорядочении нормативных-правовых актов по времени опубликования и вступления в законную силу, в то время как сущность предметной (систематической) инкорпорации проявляется в упорядочении нормативного материала по видам и сферам правового регулирования. И наконец, сущность неофициальной инкорпорации проявляется в обслуживании специфических потребностей учреждений, организаций, отдельных категорий специалистов в нормативно-правовом материале (сборники, справочники), которые нельзя использовать в процессе правотворчества и ссылаться в процессе рассмотрения юридических дел, на пример, в суде.

Таким образом, с целью разрешения озвученной нами проблемы, полагаем, что в системе МЧС России для должностных лиц органов государственного пожарного надзора есть все основания (целесообразно), используя правила предметной (систематической) или официальной (полуофициальной) <sup>1</sup> инкорпорации как самостоятельного вида систематизации современного законодательства 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.

*2) Исследуемая нами сфера общественных правоотношений не опирается на прочный и качественный системообразующий правовой источник (фундамент).*

В связи с тем, что объектами защиты с массовым пребыванием людей, как правило, фактически владеют, пользуются и распоряжается сразу несколько хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, который, в свою очередь, может быть расположен не только как отдельно стоящее здание, строение или сооружение, но и находиться на территории или внутри других, к

---

<sup>1</sup> Ермоленко С.В. Система законодательства Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореферат дис. ...канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006. С.25.

примеру, критически важных, потенциально опасных и иных значимых объектов защиты для национальной экономики страны, а также в целях качественного улучшения реализации государством контрольной (надзорной) функции в рассматриваемой сфере правоотношений, есть все основания 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<sup>1</sup>.

*С настоящей инициативой согласились 233 (70,2%) сотрудника, 37 (11,1%) – не согласны, 57 (17,2%) – затруднились с ответом, 5 (1,5%) – высказали иные точки зрения. (Приложение № 2).*

*3. В связи с участившимися пожарами на объектах защиты с массовым пребыванием людей и в целях повышения уровня правосознания и социальной ответственности бизнеса перед обществом и гражданами в области пожарной безопасности, считаем необходимым предложить законодателю статью 20.4 КоАП РФ дополнить часть 6.2 следующего содержания:*

6.2 Нарушение требований пожарной безопасности на объекте защиты с массовым пребыванием людей, повлекшее возникновение пожара, уничтожение или повреждение чужого имущества и причинение тяжкого вреда здоровью человека или смерть человека,

– влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от пятидесяти тысяч до

---

<sup>1</sup> Данное диссертантом предложение основывается на положительном примере исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах утвержденного Приказом Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.12.2014 № 35211) // Российская газета. 2014. № 298.

восемидесяти тысяч рублей, на юридических лиц в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях представлен в приложении № 3 исследования.

***С настоящей инициативой согласились 239 (72%) сотрудников, 32 (9,6%) – не согласны, 50 (15,1%) – затруднились с ответом, 11 (3,3%) – высказали иные точки зрения.*** (Приложение № 2).

Рассмотренный нами перечень проблемных вопросов не является исчерпывающим и предполагается, что их выделение из общего массива такого многогранного и разноаспектного явления, как пожарная безопасность, внесет существенный вклад в формирование системы законодательства, рассматриваемой нами сферы общественных правоотношений.

### **§3. Понятие, сущность и признаки государственной контрольной (надзорной) деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей**

Контрольно-надзорная деятельность является одной из ключевых функций государственного управления, направленной на обеспечение законности и правопорядка, а также иных конституционно значимых ценностей.

Несмотря на появление в последние годы ряда работ, преимущественно диссертационного характера <sup>1</sup>, посвященных теоретическому осмыслению

---

<sup>1</sup> Васличев С.Ф. Правовое регулирование контроля и надзора за охраной труда и соблюдением трудового законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2000. С. 20-59; Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2000. С. 11-150; Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативных-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. – Москва, 2001. С. 1-46; Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов - на-Дону, 2002. С. 17-286; Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд.

правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, тем не менее, и на сегодняшний день этот вопрос продолжает оставаться достаточно дискуссионным.

Прения о необходимости повышения эффективности и результативности деятельности органов государственного контроля (надзора), а также о неудовлетворительном состоянии нормативного правового регулирования в указанной сфере, активно, широко и гласно обсуждается не только в научной, но и среди представителей предпринимательского сообщества и органов власти всех уровней.

Еще начиная с 1997 года, главой государства в Послании Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»<sup>1</sup> поднимался вопрос об усилении контрольной функции государства, где особо подчеркивалось, что основными формами государственного воздействия на рыночную экономику, должны быть нормативно-правовое регулирование и контроль, имеющие целями создание благоприятной правовой и институциональной среды обитания бизнеса, развитие конкуренции, упорядочение экономического оборота. Эффективный контроль в этой сфере – одно из самых слабых мест, что является существенной причиной теневой экономики <sup>2</sup> . На необходимость дальнейшего совершенствования системы государственного контроля Президент Российской

---

юрид. наук. – Саратов, 2004. С. 12-159; Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2004. С. 42-176; Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2004. С. 12-141; Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2006. С. 58-363; Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: Политико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. С. 38-136; Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2009. С. 16-151; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2010. С. 30-96, 272-301; Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2011. С. 33-464; Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект). – Волгоград, 2015. С. 20-100; Котляров Ю.В. Административный надзор Росстандарта в сфере технического регулирования по обеспечению безопасности продукции: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018. С. 20-62.

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1997. № 47.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17 февраля 1998 г. «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1998. № 36.

Федерации будет акцентировать внимание общественности в каждом последующем Послании Федеральному Собранию.

Общеизвестно, что сущность любого явления отражается в его понятии. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», выступающий базовым и системным нормативно-правовым источником в сфере реализации контрольно-надзорных функций государственного управления федерального и регионального уровня определил, что: государственный контроль (надзор) - деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации...»<sup>1</sup>.

Следует обратить внимание, что названный источник права, как впрочем и новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>2</sup>, не дает четких отличий между понятиями «контроль» и «надзор», а употребляет их, скорее всего, как идентичные по своему смысловому значению, рассматривая надзор как составную часть контроля или отождествляя их как взаимосвязанные понятия. В связи с этим в действующем законодательстве, юридической и специальной литературе зачастую наблюдается некоторая путаница или подмена одного

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

понятия другим, что, в конечном итоге, дезориентирует правоприменителя и вызывает довольно бурные споры в научной среде.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что слова «контроль» и «надзор», а точнее, их значение, между собой пересекаются, находятся в одном семантическом поле.

Так, в этимологическом смысле слово «контроль» следует понимать как проверку или наблюдение<sup>1</sup>, учет, проверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкою отчетов<sup>2</sup> или наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производства расходов<sup>3</sup>.

В свою очередь в словаре русского языка «надзор» определяется как наблюдение с целью присмотра, проверки и (или) надзирать<sup>4</sup>, а В.И. Даль в Толковом словаре живого великорусского языка, в «надзор» вкладывает следующие значения: присмотреть, насматривать, наблюдать, наглядывать<sup>5</sup>.

*Таким образом, подводя с лингвистической точки зрения некоторый итог, есть все основания полагать, что значение слов «контроль» и «надзор», будучи родственными, все же не тождественны по содержанию, а значит и не могут быть взаимозаменяемыми ни в гипотезе, ни диспозиции правовой нормы.*

Анализ норм российского законодательства дает основания в зависимости от органов, наделенных правом осуществлять государственный контроль, выделить: президентский контроль; парламентский контроль; контроль органов исполнительной власти; судебный контроль; контроль иных государственных органов (контроль Уполномоченного по правам человека, Счетной палаты, прокурорский надзор)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: около 57 000 слов. / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 10-е изд., стер. – М.: Сов. энциклопедия, 1973. С. 268; Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Ок.100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 27-е изд., исп. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2015. С. 359.

<sup>2</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.2.М., 1979. С. 401.

<sup>3</sup> Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь / начатый проф. И.Е. Андриевским, продолжается под редакцией А. А Арсеньева и заслуженного профессора Е. Е. Петрушевского: В 86т. СПб., 1893.Том IX. С. 408.

<sup>4</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: ОК. 57000 слов/Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1988. С. 303.

<sup>5</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1999. Т. 2. С. 401.

<sup>6</sup> Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. С. 125.

Из перечисленных видов государственного контроля наиболее массовым является государственный контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, к числу которых, несомненно, относится и государственный пожарный надзор МЧС России как составной элемент системы обеспечения пожарной безопасности, должностные лица которого наделены властными или атипичными<sup>1</sup> полномочиями в сферах контроля и надзора<sup>2</sup>.

Следует признать, что в настоящее время среди представителей юридической науки существуют разные подходы к определению самой сути контрольно-надзорной деятельности. Так, С.Ф. Давлетов описывает контрольно-надзорную деятельность как публично-властную деятельность по обеспечению безопасности общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений нормативным установлениям и сдерживания выявленных отклонений<sup>3</sup>. М.И. Байтин называет контрольно-надзорную деятельность одной из форм осуществления функций государства, она выполняется посредством действия всех разновидностей государственного надзора и контроля, за законностью<sup>4</sup>. В свою очередь Н.М. Конин и Е.И. Маторина охарактеризовывает контрольно-надзорную деятельность «объединением в ней элементов контроля и надзора»<sup>5</sup>. Д.Н. Бахрах считает контроль и надзор функцией административной власти<sup>6</sup>. Ряд других исследователей относят контроль и надзор к функциям<sup>7</sup> или формам<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров/А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт. 2014. С. 877. Серия: Бакалавр. Углубленный курс.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 1964.

<sup>3</sup> Давлетов С.Ф. Категории «контроль» и «надзор»: сущность понятия и соотношения // Вестник Владимирского юридического института. – № 4. – 2008. – С. 126

<sup>4</sup> Теория государства и права: курс лекций/под ред. Н.И Матузова, А.В. Малько. М. 1997. С. 74-75 (автор параграфа – М. И. Байтин)

<sup>5</sup> Административное право: учебник для бакалавров/Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 210. Серия: Бакалавр. Базовый курс.

<sup>6</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо.2011. С. 356.

<sup>7</sup> Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир. 2004. С. 106.

<sup>8</sup> Маштакова Е.А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб // Философия права. 2004. № 1. С. 67; Мартынов А.В. Административный надзор в России: теорет. основы построения / под. ред. Ю.Н. Старилова. М.: Юнити-Дана, 2010. С. 17.



государственно-управленческой или юридической<sup>1</sup> деятельности. По мнению В. И. Рохлина, органами надзора являются органы прокурорского надзора, а все остальные, именуемые «надзором», более правильно называть органами контроля или, может быть, органами государственного контроля<sup>2</sup>. М.С. Шалумов считает, что сохраняющийся в наименовании многих контролирующих органов термин «надзор» (санитарный, архитектурный и др.) противоречит назначению этих органов и вносит лишь путаницу в уяснение государственных функций надзорных и контрольных органов<sup>3</sup>. Наряду с этим Л.А. Галанина приходит к выводу, что «...в ряде случаев трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, поэтому в законодательстве и литературе не всегда четко проводятся разграничение между контрольными и надзорными полномочиями, а контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными»<sup>4</sup>.

Проведенный анализ учебной, научной и иной специальной юридической литературы позволил нам согласиться с Л.А. Галаниной и предоставил возможность прийти к выводу, что среди отечественных, а также зарубежных специалистов, ученых-административистов, экспертов и практиков, не всегда существует единодушное мнение способствующих раскрытию сущности понятий «контроль» и «надзор», как двух основных организационно-правовых видов (способов) проверки и обеспечения законности и государственной дисциплины.

Так, к примеру, в «Лимской декларации руководящих принципов контроля» (Международная организация контрольных органов) отмечается, что контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять

<sup>1</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ...д-ра юрид. наук. – Саратов. 2006. С. 24.

<sup>2</sup> Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 189.

<sup>3</sup> Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности / М. С. Шалумов // Государство и право. 1999. № 1. С. 85.

<sup>4</sup> Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативных-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. – Москва., 2001. С. 22-23.

корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем<sup>1</sup>.

В свою очередь, по мнению Т.К. Зарубицкой и И.А. Складова, сущность контроля заключается в наблюдении уполномоченных на то органов государства и их должностных лиц за выполнением установленных правил в сфере государственного управления и получении об этом необходимой информации<sup>2</sup>. М.С. Студеникина полагает, что контроль осуществляется только ради наблюдения и подчинен лишь цели сбора данных, поскольку в процессе такого наблюдения анализируется фактическое положение дел, сопоставляется истинное положение с намеченными целями, оценивается контролируемая деятельность, и определяются пути устранения вскрытых недостатков<sup>3</sup>. Схожее, но несколько расширенное определение представлено К.В. Марковым, охарактеризовавшим государственный контроль как форму государственной власти, обеспечивающую проверку органами государства законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и обеспечения соблюдения на основе государственных интересов наиболее целесообразной деятельности подконтрольных объектов<sup>4</sup>. В тоже время Ю.А. Тихомиров называет контроль в качестве одной из традиционных функций управления, акцентируя внимание на возрастание тенденций расширения трактовки контроля, осуществляемого не только государственными органами, но и иными звеньями социального управления<sup>5</sup>. В свою очередь А.М. Волков и А.С. Дугенец обосновывают положение о том, что контроль как управленческая функция властного характера, оказывает регулирующее воздействие, влияющее на поступки и действия подконтрольных объектов. Контроль, продолжают

---

<sup>1</sup> Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая X Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) // официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <https://www.nalog.ru/>. (дата обращения 23.12.2019).

<sup>2</sup> Зарубицкая Т.К., Складов И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. Н. Новгород, 1993. С. 14.

<sup>3</sup> Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 6 -7.

<sup>4</sup> Марков К.В. Государственный контроль / – М.: Известия, 2004. С.23.

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Юринформцентр, 2001. С. 409.

авторы, в сфере публичного управления – один из важнейших инструментов регулирования административной деятельности, призванных обеспечивать ее законность, эффективность и соответствие общественно значимым целям<sup>1</sup>. Кроме того, в административной науке высказывались мнения, что контроль – это система наблюдения и проверка процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров<sup>2</sup> или способ обеспечения законности и дисциплины<sup>3</sup>. В этой связи Б.В. Россинский и Ю.Н. Старилов пишут: «...контроль нередко нужен, чтобы увидеть нарушения не буквы закона, а духа закона»<sup>4</sup>.

Следует признать, что перечисление различных точек зрения, высказанных учеными-административистами разного времени относительно сущности государственного контроля, можно было бы продолжать еще очень долго, поскольку многие из них отражают только отдельные стороны исследуемого нами правового явления. Хотелось бы сделать некоторые выводы и отметить, что нам представляется наиболее выверенной и аргументированной позиция Н.И. Побежимовой отметившей, что наряду с определением контроля как функции государственного управления в юридической литературе он воспринимается также и как форма управленческой деятельности, и как метод государственного управления, и как разновидность государственной деятельности, и как способ обеспечения законности. Все вышеперечисленные его определения, отмечает профессор, имеют право на существование применительно к контролю, выделяя лишь разные его стороны, которые являются в совокупности элементами системы государственного контроля<sup>5</sup>. В этой связи хотелось бы дополнить, что контроль также является и средством обеспечения эффективности правоприменения.

<sup>1</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА–М, 2012. С. 199.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. 1995. С. 433.

<sup>3</sup> Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. М. 2001. С. 311.

<sup>4</sup> Россинский Б.В, Ю.Н. Старилов. Административное право: учебник/ Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр, и доп.-М.: Норма: Инфра – М., 2010. С. 528.

<sup>5</sup> Побежимова Н.И. Контроль и надзор в сфере исполнительной власти (общие вопросы) // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. С. 5-6; Побежимова Н.И. Основные тенденции развития контроля и надзора в сфере

Отсюда следует, что отечественные и зарубежные словарно-справочные источники, а также ряд известных ученых - административистов раскрывают сущность понятия «контроль» в российской науке административного права через реализацию субъектом управления властных полномочий в целях проверки и оценки соответствия результатов поставленным целям, как: *законность, целесообразность, эффективность (качество исполнения поручений), выявление отклонений от заданных параметров, защита интересов государства и прав, свобод граждан и хозяйствующих субъектов*, а «надзор» рассматривается как постоянное (или непрерывное) наблюдение в рамках контроля, за кем-либо или за чем-либо, с целью обеспечения соблюдения *законности, правопорядка и общественной безопасности*.

Для более четкого закрепления и уяснения исследуемого понятия в будущем, изучение учебной, научной и иной специальной юридической литературы, полагаем, что следует продолжать. И все же думается, что проведенный в настоящем исследовании теоретический анализ множества подходов к определению понятия «контроль», предложенных представителями научного сообщества и практической юриспруденции, позволяет уяснить его сущность уже сегодня.

На наш взгляд, в теории административного права наиболее удачной с точки зрения правоприменительного подхода следует признать классификацию контроля, предложенную Д. Н. Бахрахом и М.С. Студеникиной по следующим видам:

– *по объему контрольных функций (контрольных полномочий, охвату сфер подконтрольной деятельности)*: контроль всесторонний или общий<sup>1</sup> (органов общей компетенции), охватывающий все сферы деятельности подконтрольного

---

государственного управления // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И. А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С.139.

<sup>1</sup> Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987. С. 7; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации /А.Н. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. С. 30.

субъекта и проводимый контролирующими органами с практически неограниченной контрольной компетенцией; специализированный, осуществляемый по одному или узкому кругу вопросов и в тех сферах государственного управления, где требуется специализированные познания и навыки для определения положения дел на подконтрольных объектах или в отношении определенного вида деятельности либо определенного рода организации<sup>1</sup>;

– *по соотношению времени осуществления контроля и времени совершения контролируемых операций*: предварительный (превентивный)<sup>2</sup>, проводимый до совершения контролируемыми органами предполагаемых действий, затрат и направленный на предупреждение возможных незаконных и нецелесообразных действий; текущий, связанный с осуществлением контрольных действий в ходе самого процесса реализации намеченных мероприятий; последующий, выражающийся в проверках, направленных на установление законности и целесообразности уже совершенных подконтрольным субъектом действий;

– *по целям и задачам контрольной деятельности*: виды в зависимости от конкретного содержания деятельности субъекта контроля и характера деятельности подконтрольного органа. М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола<sup>3</sup> солидаризируясь с М.С. Студеникиной и Л.Л. Поповым дополняя, разделяют контроль на *внутренний и внешний*: внутренний контроль, осуществляется в отношении органов одной системы, А. М. Волков и А.С. Дугенец называют его еще «административный контроль»<sup>4</sup> и внешний контроль, в отношении организационно не подчиненных объектов<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 14.

<sup>3</sup> Смоленский М.Б. Административное право: учебник / М. Б. Смоленский, Э. В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. С. 197.

<sup>4</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С.202.

<sup>5</sup> Административное право: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С.442; Административное право: Учебник/М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. С.197.

– по характеру и полномочиям органов, осуществляющих контроль: государственный или общественный<sup>1</sup>.

И в то же время, не умаляя безусловный авторитет и профессионализм указанных авторов, представляется, что предложенная ими классификация видов контроля будет не совсем достаточной, если мы не учтем ряд принципиально важных правовых положений в области пожарной безопасности и не рассмотрим особенности их реализации на примере объектов защиты ФПС ГПС с массовым пребыванием людей.

Из существующей практики организации и осуществления государственной функций по обеспечению пожарной безопасности, на территориях *местных пожарно-спасательных гарнизонов* создаются и рассредоточиваются в административных зданиях и корпусах, *как на объектах защиты с массовым пребыванием людей*, структурные подразделения ФПС ГПС центрального аппарата МЧС России, научные и образовательные организации, находящиеся в ведении МЧС России, испытательные пожарные лаборатории, а также пожарные депо <sup>2</sup> территориальных, договорных, специальных, воинских и объектовых подразделений ФПС ГПС где, как правило, расположены и структурные подразделения территориальных органов, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора.

Согласно статье 38 Федерального закона «О пожарной безопасности», пункта 32 Приказа МЧС России от 20.10.2017 № 452 «Об утверждении Устава подразделений пожарной охраны»<sup>3</sup>, руководители организаций, должностные лица, начальник (заместитель начальника) подразделения при осуществлении своей деятельности обязан обеспечивать эксплуатацию служебных и бытовых помещений подразделения по назначению, соблюдение в них режима секретности, *правил пожарной безопасности* и санитарно-гигиенических норм.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. /М.,2009. С.463-464; Административное право России. Общая часть: Учебник. / Под ред. д-ра юрид. наук. Проф. С.А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. С. 454-455.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 20.10.2017 № 452 «Об утверждении Устава подразделений пожарной охраны» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2018 № 50452) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020)

Известно, что в состав ФПС ГПС входят структурные подразделения различных уровней, функционирующих на принципах строгой централизации, соподчиненности и вертикальной зависимости. Таким образом, инициатива<sup>1</sup> периодичности проведения внутриведомственных (*сплошных, выборочных или адресных*) *специализированных плановых и внеплановых проверок (самопроверок), инспектирований, осмотров и рейдов* на предмет фактического соответствия объектов защиты органов управления, подразделений и организаций ФПС ГПС обязательным требованиям пожарной безопасности самостоятельно определяется: центральным аппаратом МЧС России; Главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации и другими структурными подразделениями ФПС ГПС, согласно утвержденных ведомственных нормативных правовых актов, и в зависимости от территориального уровня осуществления контроля.

Это позволило нам выработать и предложить, в дополнение к вышеперечисленным, и именно в области пожарной безопасности, специфический и качественно новый вид контроля, в зависимости от территории его осуществления: *«территориальный уровень осуществления контроля»* и провести его систематизацию:

- Федеральный уровень контроля – осуществляется государственными инспекторами Российской Федерации по пожарному надзору и сотрудниками Главного управления пожарной охраны центрального аппарата МЧС России;

- Уровень контроля субъекта Российской Федерации – осуществляется государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по пожарному надзору;

- Муниципальный уровень контроля – осуществляется государственными инспекторами городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и государственными инспекторами территориальных подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору - сотрудниками структурных подразделений пожарно-спасательных подразделений федеральной

---

<sup>1</sup> Распоряжение МЧС России от 09.02.2016 №43-559-19 «Об обеспечении пожарной безопасности объектов системы МЧС России» [электронный ресурс]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 02.12.2020).

противопожарной службы (отрядов федеральной противопожарной службы), в сферу деятельности которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

– Уровень контроля охраняемых объектов – осуществляется государственными инспекторами по пожарному надзору и сотрудниками объектовых, территориальных, договорных, специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы.

***С настоящим утверждением согласились 247 (74,4%) сотрудников, 36 (10,8%) – не согласны, 42 (12,7%) – затруднились с ответом, 7 (2,1%) – высказали иные точки зрения. (Приложение № 2).***

Таким образом, можно резюмировать, что административный контроль как самостоятельный вид государственной деятельности по обеспечению законности и государственной дисциплины в процессе реализации исполнительной власти федерального уровня обладает совокупностью следующих коренных (сущностных) признаков, наилучшим образом раскрывающих его правовую природу на современном этапе функционирования системы обеспечения пожарной безопасности страны:

– Административный контроль является одним из способов обеспечения законности и государственной дисциплины и важной составляющей (самостоятельной функцией) государственного управления;

– Административный контроль носит властно-принудительный характер;

– Наличие организационной (структурной, служебной, финансовой) подчинённости между субъектом контроля и объектом контроля;

– Специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностные лица в обязательном порядке должны быть наделены соответствующими полномочиями по осуществлению административного контроля;

– Постоянная (плановая), вне зависимости от категории риска объекта защиты интенсивность проведения мероприятий по контролю в области пожарной



безопасности специализированным властным субъектом отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностными лицами;

- Отсутствие обязательного уведомительного порядка между субъектом контроля и объектом контроля о проведении мероприятия по контролю за выполнением требований пожарной безопасности;

- Оценка деятельности объекта защиты по итогам мероприятия по контролю в области пожарной безопасности не только с точки зрения законности и обеспечения безопасности (личности, общества, государства), но и целесообразности, результативности (действенности), повышения исполнительской дисциплины (исполнения поручений);

- Обязательное внутреннее расследование инцидентов, связанных с нарушением обязательных требований пожарной безопасности, анализ собранной информации и разработка прогнозов, а также выработка и предложение необходимых мер с внесением изменений и дополнений в документы организационно-распорядительного и технического характера хозяйствующего субъекта (объекта контроля) в области пожарной безопасности;

- Эффективная и качественная организация обратной связи между субъектом контроля и объектом контроля, в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности;

- Применение в одностороннем порядке, в необходимых случаях, к подчиненным принудительных мер дисциплинарно-правового принуждения;

- Гласность результатов мероприятия по контролю;

- Специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностные лица (субъект контроля) вправе осуществить проверку различных сторон деятельности объекта контроля.

Справедливости ради необходимо признать, что на основе выработанной и предложенной нами системы уровней контроля в области пожарной безопасности, в зависимости от территории его осуществления, должностными лицами государственной противопожарной службы Федеральной

противопожарной службы реализуется и административный надзор в области пожарной безопасности.

Таким образом, проведенный анализ словарно-справочных, доктринальных и нормативных правовых источников, раскрывающих позитивное содержание понятия «контроль», как сложного административно-правового явления, его коренных (сущностных) признаков в повседневной управленческой сфере деятельности органов исполнительной власти, в том числе и в сфере пожарной безопасности на подконтрольных объектах защиты ФПС ГПС с массовым пребыванием людей, позволяет нам говорить о нем как о функции государственного управления императивного характера и предложить свое авторское определение.

*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<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. Понятие и содержание административного контроля в области пожарной безопасности в современных условиях // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 11. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.online-science.ru/userfiles/file/7divdeeurdq1bzlmq9xjr9izqxrcckpoc.pdf> (дата обращения: 08.12.2020)

Следует признать, что в настоящее время, в учебной, научной и иной специальной юридической литературе нет достаточной ясности относительно сущности и полноты содержания понятия «надзор», как сложного правового явления, в связи с этим вполне закономерно, что в последние годы появилось не мало работ, посвященных теоретическому осмыслению правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности органов государственной власти и, тем не менее, на сегодняшний день этот вопрос по-прежнему продолжает оставаться достаточно дискуссионным.

От очередной попытки его разрешения не остались в стороне и мы, поскольку административный (пожарный) надзор, как и любая другая деятельность органов исполнительной власти, преследует определенные цели, и в нашем случае, это пресечение и устранение выявленных нарушений обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности и основной вопрос, возникающий при изучении данного правового явления: в чем значимость и какие признаки административного (отраслевого) надзора?

По этому поводу в научно-доктринальных источниках встречаются различные авторские взгляды относительно содержательного наполнения определения надзора, его сущности и значимости в процессе государственного управления, отличающиеся степенью своей полноты.

Так, по мнению В.М. Савицкого, сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы советующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей, и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности<sup>1</sup>. В свою очередь О.Ю. Бакаева под административным надзором понимает относительно самостоятельный способ обеспечения законности и дисциплины в различных сферах общественных отношений (экономических, политических, социальных и др.), осуществляемый с

---

<sup>1</sup> Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975. С. 27.

целью наблюдения за исполнением законодательства, без оценки целесообразности принятых актов<sup>1</sup>. А.М. Волков и А.С. Дугенец предлагают под административным надзором понимать надведомственный специализированный систематический контроль (или наблюдение) органов исполнительной власти (их структурных подразделений) за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-юридических (технико-правовых)<sup>2</sup> норм<sup>3</sup>. Д.Н. Бахрах в своей работе пишет, что в зависимости от объема контроля следует различать собственно контроль, в процессе осуществления которого определяется законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается только проверкой законности. Поэтому надзор – это суженый контроль<sup>4</sup>. Надо признать, что одной из первых такую точку зрения высказала М.С. Студеникина. Ее позиция позднее была поддержана в трудах ученых-административистов Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова<sup>5</sup>, Н.М. Кониной<sup>6</sup>. Однако Н.И. Побежимова не разделяет вышеобозначенную позицию своих коллег-ученых и придерживается совершенно противоположного мнения, обосновывая свою позицию тем, что контроль и надзор следует рассматривать как два вида проверочной деятельности в качестве самостоятельных элементов системы управления<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования: монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2013. С. 24.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник/Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. С. 301-303.

<sup>3</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 207.

<sup>4</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2000. С. 609.

<sup>5</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 527.

<sup>6</sup> Студеникина М.С. Государственные инспекции СССР. М., 1987. С. 13; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 527; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 744; Конин Н.М. Административное право России: Учебник. /Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова, М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. агентство по образованию, Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2006. С. 325.

<sup>7</sup> Побежимова Н.И. Основные тенденции развития контроля и надзора в сфере государственного управления // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 144.

Диссертант же солидаризируется с профессором А.В. Мартыновым, который под административным надзором предлагает понимать особую форму осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанную с реализацией установленных государственных управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчиненных государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан<sup>1</sup>.

Таким образом, принимая во внимание разнообразие вышеперечисленных научно-теоретических суждений относительно позитивной сущности и полноты содержания понятия административный надзор, а так же соответствующие положения базового закона в области пожарной безопасности<sup>2</sup> и технического регулирования в области пожарной безопасности<sup>3</sup>, закона регулиющего правоотношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) в отношении хозяйствующих субъектов и защиты их прав<sup>4</sup>, кодифицированного источника наделяющего должностных лиц специализированного органа отраслевой компетенции федерального уровня административно-юрисдикционными полномочиями в области пожарной безопасности<sup>5</sup>, подзаконных актов раскрывающих содержание административно-правового статуса специализированного контрольно-надзорного органа<sup>6</sup> и правил применении риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении

---

<sup>1</sup> Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ–ДАТА: Закон и право, 2010. С. 13. (Серия «Научные издания для юристов»)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» //СЗ РФ.1994. № 35, Ст. 3649.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020, с изм. от 16.10.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

федерального государственного пожарного надзора<sup>1</sup>, приказа МЧС России, устанавливающего содержание, сроки и последовательность (алгоритм) выполнения административных процедур исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности<sup>2</sup> думается, что есть все основания выделить совокупность коренных (сущностных) признаков этого сложного административно-правового явления, наилучшим образом раскрывающих его правовую природу на современном этапе функционирования системы обеспечения пожарной безопасности страны:

- Административный (отраслевой, межотраслевой) надзор является одним из способов обеспечения законности и государственной дисциплины и важной составляющей (самостоятельной функцией) государственного управления;
- Административный (отраслевой, межотраслевой) надзор осуществляется исключительно государственным специализированным властным субъектом отраслевой (межотраслевой) компетенции;
- Административный (отраслевой, межотраслевой) надзор носит принудительный характер;
- Специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностные лица в обязательном порядке должны быть наделены соответствующими контрольно-надзорными полномочиями;
- Специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностные лица в обязательном порядке согласовывают с органами прокуратуры проведение плановых и внеплановых выездных проверок в отношении хозяйствующих субъектов;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 23.09.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

<sup>2</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.01.2017 № 45228) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020)

– Специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностные лица обязаны разработать и применять административный регламент (нормативный процедурно-процессуальный акт) исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, который позволит оценить законность и обоснованность действий участников плановой или внеплановой проверки;

– Постоянная (плановая), в зависимости от категории риска объекта защиты интенсивность проведения мероприятий по контролю специализированным властным субъектом отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностными лицами в целях повышения эффективности предупреждения и профилактики противоправных деяний, обеспечения законности и государственной дисциплины, правопорядка и защиты конституционно значимых ценностей (безопасность личности, общества, государства);

– Обязательная строго формализованная процедура подготовки, проведения и оформления результатов проверки (распоряжение, акт проверки, предписание) должностными лицами специализированного властного субъекта отраслевой (межотраслевой) компетенции;

– Оценка деятельности объекта защиты по итогам проверки в области пожарной безопасности исключительно с точки зрения законности и обеспечения безопасности (личности, общества, государства);

– Обеспечение пожарной безопасности объекта защиты, но не обеспечение его безопасности в целом;

– Применение в одностороннем порядке, в необходимых случаях, специфических мер административного принуждения, порождающих необходимость претерпевания неблагоприятных последствий от правоограничений, позволяет специализированному властному субъекту отраслевой (межотраслевой) компетенции и его должностным лицам оказывать активное и прямое влияние (воздействие) на повседневную оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующего субъекта;

– Отсутствие организационной (структурной, служебной, финансовой) подчинённости между субъектом надзора и объектом надзора.

Следует напомнить, что в соответствии со статьей 20 Федерального закона «О пожарной безопасности», нормативное правовое регулирование в области пожарной безопасности представляет собой принятие органами государственной власти нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие требования пожарной безопасности, разрабатываются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании в области пожарной безопасности.

Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» к нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности относит технические регламенты, принятые в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности. К нормативным документам по пожарной безопасности относятся национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

При этом не следует забывать, что национальное законодательство в области пожарной безопасности постоянно совершенствуется с учетом ускоренного развития рыночной экономики в стране. Хозяйствующим субъектам стал предлагаться выбор альтернативных условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, влияющий на периодичность



(интенсивность) мероприятий по контролю со стороны надзорного органа исполнительной ветви власти федерального уровня. Законодательно установлены нормативные значения пожарного риска, определяемого путем сопоставления его расчетных величин с соответствующими нормативными значениями по методикам, утвержденным МЧС России. Или, иными словами, в настоящее время в целях защиты человека, имущества, общества и государства от потенциальных угроз, все более активно внедряются технико-правовые нормы, контроль (наблюдение), за исполнением которых, является существенным и принципиально важным условием обеспечения пожарной безопасности, как вида общественной безопасности.

Таким образом, анализ различных доктринальных источников, раскрывающих содержание понятия «надзор», «административный надзор» и сопоставление этого понятия с деятельностью специализированного органа исполнительной власти, предоставляет нам возможность сформулировать собственную, не претендующее на завершение дефиницию, определяющую содержательное наполнение понятия административного надзора в области пожарной безопасности в настоящее время:

*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, с применением 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*<sup>1</sup>.

Н.М. Конин и Е.И. Маторина выделили три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационных управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования:

- государственный контроль;
- государственный надзор;
- государственная контрольно-надзорная деятельность<sup>2</sup>.

В поисках ответа на вопрос, к какому из вышеперечисленных организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере пожарной безопасности в настоящее время все же относится деятельность современного государственного пожарного надзора МЧС России, необходимо обратиться к доктринальным источникам в области административного права, действующему законодательству и новой выстроенной системе ФПС ГПС.

В этой связи напомним еще раз, что в настоящее время ФПС ГПС осуществляет свою деятельность через органы управления, подразделения и организации, в число которых входят: структурные подразделения центрального аппарата МЧС России; территориальные органы МЧС России - Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации; органы государственного пожарного надзора; научные и образовательные организации, находящиеся в ведении МЧС России; объектовые, специальные и воинские, территориальные и договорные подразделения ФПС ГПС, ежедневно и круглосуточно функционирующие в единой системе на принципах строгой централизации, соподчиненности и вертикальной зависимости.

---

<sup>1</sup> Антипов Е. Г. Административный надзор в области пожарной безопасности: понятие и признаки // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 10 (149) – С. 410-413.

<sup>2</sup> Административное право: учебник для бакалавров / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 205-211.

Но в тоже время, научные и образовательные организации, находящиеся в ведении МЧС России, Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации, объектовые, специальные и воинские, территориальные и договорные подразделения ФПС ГПС обладают всеми признаками юридического лица, предусмотренными статьей 48 Гражданского Кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> и, что не маловажно, *соответствуют всем критериям объекта защиты с массовым пребыванием людей*. Следовательно, они, теперь уже как юридические лица, подпадают под сферу действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>, иначе говоря, под плановые и внеплановые мероприятия по контролю органами государственного пожарного надзора МЧС России.

Представляя собой особый вид государственной управленческой деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, известные отечественные ученые-административисты, такие как А.В. Мартынов<sup>3</sup>, Л.Л. Попов<sup>4</sup>, С.А. Старостин<sup>5</sup> и ряд других ученых и практиков, именуют настоящий способ обеспечения законности и государственной дисциплины – административным надзором.

Кроме того, Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации осуществляют в установленном порядке руководство подчиненными подразделениями ФПС ГПС и иными, входящими в ее структуру службами, дислоцированными в границах территориального пожарно-спасательного гарнизона. Общее руководство деятельностью Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации в пределах полномочий, установленных МЧС

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.07.2020) // СЗ РФ.1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // СЗ РФ.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>3</sup> Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. – Москва: NOTA BENE, 2010. С. 129.

<sup>4</sup> Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/отв. ред. Л. Л. Попов. - Москва: РГ-Пресс, 2016. С. 335.

<sup>5</sup> Административное право России. Общая часть: учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Старостина-М.: ИНФРА-М, 2010. С. 248.

России, возложено на начальника Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации (далее – начальник Главного управления).

В свою очередь, в соответствии с занимаемой должностью, начальник Главного управления наделен правами и обязанностями главного государственного инспектора субъекта Российской Федерации по пожарному надзору<sup>1</sup>. Следовательно, он вправе руководить еще и организацией, и проведением проверок в отношении *подведомственных* подразделений ФПС ГПС на соответствие используемых ими объектов защиты требованиям пожарной безопасности, так и в отношении иных *неподведомственных* хозяйствующих субъектов.

Таким образом, возникла ситуация, при которой начальник Главного управления выступает инициатором организации и проведения плановых и внеплановых мероприятий по контролю (надзору) на предмет фактического соответствия требованиям пожарной безопасности подведомственных подразделений ФПС ГПС в рамках контроля, или административного контроля, как его именуют ученые А.М. Волков и А.С. Дугенец<sup>2</sup>, так и административного надзора<sup>3</sup>.

Сложившееся положение дел привело к тому, что в повседневной деятельности специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции федерального уровня, при осуществлении административного надзора, в отношении подразделений ФПС ГПС, как реализации способа обеспечения законности и государственной дисциплины, искажается его позитивная сущность.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 234-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4360.

<sup>2</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. - М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 202.

<sup>3</sup> План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Главного управления МЧС России по г. Москве на 2018 год в области пожарной безопасности // официальный сайт Главного управления МЧС России по г. Москва [электронный ресурс] URL:[http://moscow.mchs.ru/upload/site3/nadzor/Plan\\_proverok\\_yuridicheskikh\\_lits\\_na\\_2018\\_god.pdf](http://moscow.mchs.ru/upload/site3/nadzor/Plan_proverok_yuridicheskikh_lits_na_2018_god.pdf) (дата обращения 06.04.2018 г.); Ежегодный план проведения проверок Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербургу на 2020 год // Официальный сайт Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербург [электронный ресурс] URL:<http://78.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/plany-i-rezultaty-provedeniya-planovyh-proverok/plany-provedeniya-proverok/2020-god/ezhegodnyy-plan-provedeniya-proverok-glavnogo-upravleniya-mchs-rossii-po-g-sankt-peterburgu-na-2020-god> (дата обращения 06.11.2019)

Проблемы, связанные с указанными направлениями деятельности, видим в следующем:

*во-первых, одним из ключевых признаков административного надзора, представленного в доктринальных источниках ведущих отечественных ученых-административистов<sup>1</sup>, является его безусловная подведомственность. В рассматриваемом нами случае подразделения ФПС ГПС, безусловно, подведомственны, в связи с чем административный надзор приобретает очертания административного контроля;*

*во-вторых, подведомственность подразделений ФПС ГПС позволяет начальнику Главного управления вмешиваться и в организацию деятельности подразделений ФПС ГПС, а значит, затрагиваются вопросы не только законности, но и целесообразности, эффективности и качества исполнения поручений, что противоречит содержанию и назначению административного надзора, но соответствует сути административного контроля;*

*в-третьих, подведомственность подразделений ФПС ГПС позволяет начальнику Главного управления привлекать виновных лиц – начальников подразделений ФПС ГПС к дисциплинарной ответственности, что также не характерно содержанию и назначению административного надзора;*

*в-четвертых, начальник Главного управления не вправе привлекать начальников подведомственных подразделений ФПС ГПС к административной ответственности, поскольку статья 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> прямо указывает на наличие у последних соответствующего иммунитета. Однако на юридических лиц названное правило не распространяется. И в конечном итоге ситуация может привести к тому, что начальник Главного управления, при наличии достаточных данных, указывающих на совершенное подведомственным ему юридическим лицом*

<sup>1</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник/ Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 527; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник/Д. Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. С. 303; Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 207; Козлов Ю.М. Административное право. М., 2005. – С. 364.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10. 2020, с изм. 16.10.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

*(подразделением ФПС ГПС) правонарушения и, назначая в качестве наказания, административный штраф, фактически накажет самого себя. Поскольку подведомственные подразделения ФПС ГПС находятся не только в отношениях организационной (структурной, служебной) подчиненности, но и финансовой<sup>1</sup>.*

Подводя некоторый итог, следует отметить, что крайне трудно и однозначно определить, к какому одному из существующих организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере пожарной безопасности относится современная деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей в силу различных, законодательно утвержденных, юридически значимых обстоятельств (юридических фактов) выступающих побудителями их возникновения, изменения и прекращения, а также специфичности характера совершаемых действий и порождаемых ими административно-правовые отношения положительной или отрицательной направленности. Думается, что основа разграничения между административным контролем и административным надзором кроется в разной информационно-правовой природе взаимоотношений между специализированным контрольным (надзорным) органом отраслевой (межотраслевой) компетенции и подконтрольным (надзорным) объектом защиты хозяйствующего субъекта. Попытаемся раскрыть ее сущность.

*1) Порядок организации и осуществления административного контроля в области пожарной безопасности, как правило, базируется на локальных нормативных правовых актах организационного - распорядительного характера государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, а административного надзора, на соответствующем федеральном и субъектов Российской Федерации законодательстве;*

*2) Административный контроль в области пожарной безопасности, как нами уже это было отмечено, реализуется через собственный механизм*

---

<sup>1</sup> Антипов Е. Г. Правовые основы организации обеспечения пожарной безопасности: Курс лекций (для слушателей очной и заочной формы обучения) / Антипов Е.Г., Степанова И.А. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2019. С. 113-131.

*профессионального (постоянного) наблюдения, проверки (самопроверки), инспектирования, осмотры и рейды внутри системы подведомственных (подконтрольных) объектов защиты государственных органов, органов местного самоуправления и организаций. Иными словами, в ходе контроля должностными лицами (инспекторами, контролерами), в том числе и органов государственного пожарного надзора МЧС России, тщательно мониториться и анализируется информация о противопожарном состоянии, полученная исключительно от подведомственных (подконтрольных) объектов защиты, их руководителей, служащих, работников, тогда как при административном надзоре, проверки проводятся в отношении организационно не подчинённых объектов защиты и для оформления результатов проверки, особенно в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей, должностное лицо органов государственного пожарного надзора МЧС России обязан вдумчиво изучить и объективно проанализировать не только самостоятельно полученную информации о противопожарном состоянии поднадзорного объекта защиты но и дополнительную информацию, поступившую или полученную от граждан, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, средств массовой информации, организаций, осуществляющих лицензируемые виды деятельности, экспертов, специалистов и иных лиц, заинтересованных (не заинтересованных) в результатах проверки;*

*3) Информация о результатах административного контроля в области пожарной безопасности, носит ограниченный характер – исключительно для служебного пользования внутри системы подведомственных (подконтрольных) объектов защиты государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, а административного надзора – общедоступный (открытый) характер.*

***С настоящим мнением согласились 263 (79,2%) сотрудников, 20 (6%) – не согласны, 47 (14,2%) – затруднились с ответом, 2 (0,6%) – высказали иные точки зрения. (Приложение № 2).***

4) *Административный контроль, как правило, характеризуется наличием организационной (структурно, служебной, финансовой) подчиненностью между субъектом контроля и объектом контроля, в то время как в рамках административного надзора отсутствует субординация и зависимость между объектом надзора и субъектом надзора;*

5) *Действующее законодательство Российской Федерации не предписывает органам административного контроля в области пожарной безопасности обязательно и заблаговременно уведомлять объект контроля о предстоящей плановой (внеплановой) проверке, в то время как в рамках административного надзора подобная процедура обязательна и подлежит согласованию с органами прокуратуры;*

6) *Действующее законодательство Российской Федерации обязывает органы административного надзора в области пожарной безопасности планировать интенсивность проведения плановых проверок в отношении объектов надзора, в зависимости от присвоенной им категории риска, в то время как в рамках административного контроля подобная процедура не установлена;*

7) *Действующее законодательство Российской Федерации обязывает органы административного надзора в области пожарной безопасности разрабатывать и применять административный регламент исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, в то время как в рамках административного контроля подобная процедура не установлена.*

8) *В процессе и (или) по итогам административного контроля, в необходимых случаях, в одностороннем порядке, к виновным могут быть применены принудительные меры дисциплинарно-правового принуждения (дисциплинарное воздействие): а в процессе административного надзора – меры административного, гражданского и уголовного воздействия;*

Однако приведенные нами особенности реализации различных способов обеспечения законности и государственной дисциплины на примере научных и



образовательных организаций, находящихся в ведении МЧС России, Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, объектовых, специальных и воинских, территориальных и договорных подразделения ФПС ГПС, как на объектах с массовым пребыванием людей, однозначно свидетельствуют о том, что в современной деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, при проведении мероприятий по контролю в отношении вышеуказанных подконтрольных (надзорных) объектов, в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «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.

Таким образом, мы склонны полагать, что в настоящее время, современная деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России осуществляется *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)).

Считаем необходимым предложить федеральному законодателю с целью должного и четкого разграничения административного контроля и административного надзора в современной деятельности специализированного органа отраслевой компетенции дополнить часть 3.1. статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» пунктом 22 следующего содержания:

3.1. Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора):

22) федеральный государственный пожарный надзор в отношении органов управления, подразделений и организаций федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы<sup>1</sup>.

***С настоящей инициативой огласились 228 (68,7%) сотрудников, 25 (7,5%) – не согласны, 76 (22,9%) – затруднились с ответом, 3 (0,9 %) – высказали иные точки зрения.*** (Приложение № 2).

Думается, что настоящая законодательная инициатива также актуальна и для применения, вступающего в силу с 01 июля 2021 года Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Проекты федеральных законов о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» представлены в приложении № 3 исследования.

В завершении хотелось бы выразить надежду, что предложенный вариант изменений в действующее законодательство существенно приблизит исследуемую нами проблему к своему ее логическому разрешению.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. Проведенное исследование позволило выявить специфический и качественно новый вид контроля (надзора) в области пожарной безопасности – «территориальный уровень осуществления контроля (надзора)» и провести его систематизацию.

2. Выработаны, сформулированы и предложены для введения в научный оборот авторские дефиниции:

---

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. О применении различных видов организационно-правовых способов обеспечения законности и государственной дисциплины государственным пожарным надзором МЧС России // Административное и муниципальное право. 2018-5. С. 11-16.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

- административный контроль в области пожарной безопасности;
- административный надзор в области пожарной безопасности.

3. Представлена совокупность коренных (сущностных) признаков административного контроля и административного надзора в области пожарной безопасности, которые, по мнению автора, наилучшим образом раскрывают его правовую природу в современных условиях функционирования системы обеспечения пожарной безопасности страны.

4. Автор привел и обосновал аргументы в пользу того, что основа разграничения между административным контролем и административным надзором кроется в различной информационно-правовой природе взаимоотношений между органами государственного пожарного надзора МЧС России и подконтрольным (надзорным) объектом защиты хозяйствующего субъекта, раскрыв их сущность.

5. В целях должного и четкого разграничения административного контроля и административного надзора на законодательном уровне и в современной деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, обоснована необходимость внесения соответствующих дополнений в часть 3.1. статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в статью 5 вступающего в силу с 01 июля 2021 года Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

## **Глава 2. Совершенствование организации и осуществления контрольной (надзорной) деятельности органами государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей**

### **§1. Организационная структура и содержание компетенции органов государственного пожарного надзора МЧС России в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей**

Общеизвестно, что органы исполнительной ветви власти Российской Федерации наравне с законодательной и судебной представляют собой часть государственного аппарата. Вместе с тем они состоят в числе субъектов административного права, наделенных властными контрольными (надзорными) полномочиями для реализации эксклюзивных <sup>1</sup> функций (направлений деятельности) и задач государства в различных сферах жизни общества, в том числе и в сфере пожарной безопасности.

Так, согласно пункта 3 и подпункта 4 пункта 8 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - МЧС России), утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»<sup>2</sup>, МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет надзор за выполнением организациями и гражданами установленных требований по пожарной безопасности непосредственно и через входящие в его систему

---

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров/А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт.2014. С. 136. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 11.07. 2004 № 868 (ред. от 29.06.2020) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы.

В свою очередь, в соответствии с пунктом 3 и подпунктом 3 пункта 6 Постановления Правительства РФ от 20.06.2005 № 385 «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы», федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы осуществляет свою деятельность, в том числе, через органы государственного пожарного надзора, одной из ключевых функций которого является контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями федеральных законов, технических регламентов и иных нормативных правовых актов в области пожарной безопасности<sup>1</sup>. Отсюда следует, что, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, настоящий государственный орган наделен определенной степенью организационной и правовой самостоятельности, строго очерченные пределы которого установлены его правовым положением.

В силу абзаца 2 пункта 1 Постановления Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре», (далее – Положение «О федеральном государственном пожарном надзоре») органы государственного пожарного надзора осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 20.06.2005 № 385 (ред. от 25.04.2019) «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» // СЗ РФ. 2005. № 26. Ст. 2649.

деятельности <sup>1</sup>. Таким образом, специализированный властный субъект отраслевой (межотраслевой) компетенции обладает возможностью стать и (или) выступать участником конкретных административно-правовых отношений и его организационная структура, а также совокупность управленческих функций и полномочий по определенным государством предметам ведения, имеет важное и принципиальное значение, поскольку указывает на составляющую его повседневной практической деятельности (объем функций) с целью выполнения поставленных перед ним задач. В этой связи Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов отмечают, что главная задача органов исполнительной власти – правоисполнительная деятельность, т.е. исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права<sup>2</sup>. А отсюда следует, что успешное решение поставленных перед контрольно-надзорным органом задач, приводит к достижению намеченных государством целей в установленной сфере деятельности, направленной на обеспечение отраслевой безопасности. Таким образом, мы склонны полагать, что задача органов государственного пожарного надзора МЧС России тесно связана с сохранением главной, провозглашенной Конституцией Российской Федерации, ценности государства – жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, от пожаров и снижение материального ущерба от их последствий.

Приняв за основу классификацию и солидаризируясь с содержательным наполнением функций органов исполнительной власти как основных направлений деятельности государства, обеспечивающих его социальное благосостояние, гарантирующие реализацию прав и свобод человека и гражданина, стабильное и эффективное управление государством и обществом, предложенных вышеуказанными авторами <sup>3</sup> и А.Б. Агаповым <sup>1</sup>, а также проведя анализ

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

<sup>2</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник/ Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С.216.

<sup>3</sup> Там же. С.41- 42.

содержания статей Федерального закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», пунктов Положения «О федеральном государственном пожарном надзоре» и административных регламентов МЧС России по исполнению государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности<sup>2</sup>, исполнению государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений<sup>3</sup>, исполнению государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры<sup>4</sup>, позволило нам прийти к выводу, что существующая в настоящее время организационная структура органов государственного пожарного надзора МЧС России и ее внутрисистемное взаимодействие (*взаимодействие между должностными лицами*), целостность и единство, базируются на следующих формах (видах) взаимодействия (или моделях социального управления):

- субординации (*указания и распоряжения вышестоящих должностных лиц, обязательно для исполнения нижестоящими должностными лицами*);
- координации (*рекомендации, согласование, взаимодействие инструктирование*)<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> Агапов А.Б. Административное право: учебник для бакалавров/А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт. 2014. С. 138-139. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс

<sup>2</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 19.10.2020)

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 16.10.2013 № 665 (ред. от 22.07.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // Российская газета. 2014. № 34.

<sup>4</sup> Приказ МЧС России от 07.07.2016 № 312 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

– реординации (обратные управленческие отношения от нижестоящих должностных лиц, к вышестоящим должностным лицам)<sup>1</sup>.

В настоящее время структура специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции иерархически выстроена в следующем порядке:

*Первая подсистема органов государственного пожарного надзора МЧС России МЧС России состоит из трех типовых должностей высшего, старшего и среднего начальствующего состава ФПС ГПС и сотрудники, их замещающие, наделяются двумя специальными административно-правовыми статусами:*

*1) Центральный аппарат МЧС России в лице:*

1/1) Заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору;

1/2) Заместители главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору – директор Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России и его заместители (начальники отделов);

1/3) Государственные инспекторы Российской Федерации по пожарному надзору – сотрудники Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России.

*Вторая подсистема органов государственного пожарного надзора МЧС России состоит из трех типовых должностей высшего, старшего и среднего начальствующего состава ФПС ГПС и сотрудники, их замещающие, наделяются двумя специальными административно-правовыми статусами:*

*2) Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации, в лице:*

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.01.2017 № 45228) // [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020)



2/1) Главные государственные инспекторы субъектов Российской Федерации по пожарному надзору - начальники главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации;

2/2) Заместители главного государственного инспектора субъектов Российской Федерации по пожарному надзору - начальники органов ГПН главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и его заместители;

2/3) Государственные инспекторы субъектов Российской Федерации по пожарному надзору - сотрудники органов ГПН главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации.

*Третья подсистема органов государственного пожарного надзора МЧС России состоит из двух типовых должностей старшего и среднего начальствующего состава ФПС ГПС, и сотрудники, их замещающие, наделяются двумя специальными административно-правовыми статусами:*

3) Территориальные отделы (отделения, инспекции) органов ГПН главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации в лице:

3/1) Главные государственные инспекторы городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и их заместители - соответственно начальники территориальных отделов (отделений, инспекций) органов ГПН главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и их заместители;

3/2) Государственные инспекторы городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору - сотрудники территориальных отделов (отделений, инспекций) органов ГПН главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации.

*Четвертая подсистема органов государственного пожарного надзора МЧС России состоит из трех типовых должностей старшего и среднего начальствующего состава ФПС ГПС, и сотрудники, их замещающие, наделяются двумя специальными административно-правовыми статусами:*

*4) Объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров, проведения аварийно-спасательных работ в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях (далее - объектовые, специальные и воинские подразделения), в лице:*

4/1) Главные государственные инспекторы объектовых, специальных и воинских подразделений по пожарному надзору - начальники объектовых, специальных и воинских подразделений и их заместители;

4/2) Заместители главных государственных инспекторов объектовых, специальных и воинских подразделений по пожарному надзору - начальники отделов (отделений) государственного пожарного надзора объектовых, специальных и воинских подразделений;

4/3) Государственные инспекторы объектовых, специальных и воинских подразделений по пожарному надзору - сотрудники отделов (отделений) государственного пожарного надзора объектовых, специальных и воинских подразделений.

*Пятая подсистема органов государственного пожарного надзора МЧС России состоит из двух типовых должностей старшего и среднего начальствующего состава ФПС ГПС, и сотрудники, их замещающие, наделяются двумя специальными административно-правовыми статусами:*

*5) Территориальные подразделения федеральной противопожарной службы, их структурные подразделения, в сферу деятельности которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора:*

5/1) Главные государственные инспекторы территориальных подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору и их заместители - соответственно начальники пожарно-спасательных подразделений федеральной противопожарной службы (отрядов федеральной противопожарной службы) и их заместители;

5/2) Государственные инспекторы территориальных подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору - сотрудники структурных подразделений пожарно-спасательных подразделений федеральной противопожарной службы (отрядов федеральной противопожарной службы).

Из этого следует, что вышеперечисленные должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России в зависимости от территориального уровня реализации своих полномочий и принадлежности к одному из видов государственной службы (государственная служба иных видов и (или) военная служба), <sup>1</sup> специального правового режима, введенного на соответствующей территории Российской Федерации (например, ЗАТО) <sup>2</sup>, в рамках своей нормативно определенной компетенции, при осуществлении повседневной деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей и иных социально значимых объектах обслуживания населения, качественно выполняют следующие универсальные функции (направления деятельности) общеорганизационного характера:

1. *Контрольно-надзорная* – организуют и проводят проверки деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, плановые (рейдовые) осмотры, обследования земельных участков по обеспечению пожарной безопасности, а также федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Осуществляют контроль за исполнением государственных функций Главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации и соблюдения лицензиатами лицензионных условий и требований в указанной области.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 29.06.2018) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. 1992. № 190.

2. *Координационно-управленческая* – осуществляют взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями по вопросам обеспечения пожарной безопасности. Координируют деятельность Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации по исполнению административных процедур, предусмотренных административными регламентами МЧС России. Наделены правом согласования положений о ведомственной пожарной охране органов исполнительной власти федерального уровня и правом вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения об установлении особого противопожарного режима на территориях данных субъектов.

3. *Правоприменительная* – наделены правом производить в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности; вести в установленном порядке производство по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности; рассматривать обращения и жалобы организаций и граждан по вопросам обеспечения пожарной безопасности; выдавать организациям и гражданам предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований пожарной безопасности; проводить исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю; выдавать организациям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности; вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения об осуществлении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности; вызывать в органы государственного пожарного надзора граждан по находящимся в производстве органов государственного пожарного надзора делам и материалам о пожарах, получать от них необходимые объяснения, справки, документы и их копии; привлекаются судом к участию в деле для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причинённого животным, растениям, окружающей среде,

имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений требований пожарной безопасности и др.

4. *Нормативного регулирования* – наделены правом принимать решение о согласовании или о необходимости доработки специальных технических условий для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности (за исключением объектов защиты, являющихся объектами обороны и иными объектами специального назначения, на которых осуществляют деятельность федеральные органы исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации). Разрабатывают и утверждают нормативные правовые акты и нормативные документы в сфере деятельности, отнесенных к их компетенции.

5. *Публично-учетная* – формируют и ведут реестры лицензиатов и лицензий на деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, а также на осуществление деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры; осуществляют официальный статистический учет и ведение государственной статистической отчетности по пожарам и их последствиям; осуществляют прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

6. *Информационная* – осуществляют предоставление заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий на деятельность по монтажу, техническому

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 (ред. от 12.11.2018) «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (вместе с «Правилами представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3823.

обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, а также на осуществление деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры; ведут информационный ресурс, содержащий сведения из реестров лицензий, положения о лицензировании конкретных видов деятельности, а также технические регламенты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные требования к исполнению государственной функции.

7. *Разрешительная* – осуществляют выдачу, приостановление и возобновление действия лицензий на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности и прекращение ее действия через суд.

8. *Образовательная* – осуществляют организационно-методическое обеспечение деятельности Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, пожарно-спасательных подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров, проведения аварийно-спасательных работ в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях; организуют подготовку сотрудников, функционально отвечающих за исполнение административных процедур, предусмотренных Административными регламентами МЧС России; организуют и проводят мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в формах правового просвещения и правового информирования.

9. *Антикоррупционная* – реализация системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что в современных условиях социально-экономического развития страны особенно актуальным становится

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 23.10.2017 № 454 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении карты коррупционных рисков и мер по их минимизации Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020)

вопрос поиска точек соприкосновения, взаимопонимания и развития партнерского диалога власти и бизнеса о мерах защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, занимающихся ею на законных основаниях. Эффективность развития производства товаров, выполнения работ, оказания услуг, а также безопасности и улучшения качества жизни населения страны в значительной степени определяется тем, как осуществляется государственный контроль (надзор) за деятельностью хозяйствующих субъектов. Существующая в настоящее время система государственного контроля (надзора) направлена на предупреждение и выявление реально существующих угроз безопасности, наступления каких-либо негативных последствий для человека, общества и государства, в том числе и в сфере обеспечения пожарной безопасности, как составной части всех отраслей экономики.

Наряду с этим, в течение последних нескольких лет в современном российском обществе, периодически вступая в активные фазы, оживленно ведется развернутая дискуссия о необходимости жесткого реформирования контрольно-надзорной функции государства.

В этой ситуации, с целью разрешения существующей проблемы и восполнения пробелов правового регулирования организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, профильными министерствами в тесном взаимодействии с Правительством Российской Федерации, общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» и общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» был разработан комплекс мер, направленных на снижение административного давления на бизнес и внедрения модели дифференцированного (риск-ориентированного) подхода при организации и осуществлении органами власти контрольных (надзорных) мероприятий.

На современном этапе развития государственного строительства реализация нормативно установленных мер нашла свое закрепление в распоряжении Правительства Российской Федерации «О концепции долгосрочного социально-

экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>1</sup>, указе Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»<sup>2</sup> и «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>3</sup>, согласно которым в период с 2018 - 2024 год основное внимание со стороны государства будет уделено: развитию механизмов профилактики нарушений обязательных требований; внедрение системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольных-надзорных органов; перевод на риск-ориентированную модель всех социально значимых и массовых государственных контрольных (надзорных) органов; информировании хозяйствующих субъектов о содержании и изменениях обязательных требований; комплексное обновление содержания всех обязательных требований в рамках реализации «регуляторной гильотины»; внедрение дистанционных методов контроля и иных способов дистанционно технического наблюдения; выработке и внедрении комплекса мер, направленных на повышение ответственности предпринимательского сообщества за качество предоставленных работ и услуг; принятия закона о контрольной-надзорной деятельности.

Неслучайно, еще в декабре 2014 года, в своем ежегодном послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации, говоря о бизнесе, в очередной раз обратил внимание на актуальность и необходимость разрешения существующей проблемы, подчеркнув, что «...надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля. Каждая проверка должна стать публичной и надо, наконец, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного контроля. Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений и эта проблема актуальна

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

<sup>3</sup> «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 10.12.2020).



не только для бизнеса, но и для бюджетных, муниципальных учреждений, социальных НКО»<sup>1</sup>.

Однако, проанализировав аналитические доклады, обзоры и справки, подготовленные экспертами национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и научно-исследовательского центра «Институт проблем правоприменения» под названием «Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации»<sup>2</sup>, «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации»<sup>3</sup>, «Плановые проверки в России»<sup>4</sup>, «Влияние плановых проверок на деятельность организаций»<sup>5</sup>, «Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров?»<sup>6</sup> крайне трудно прийти к однозначному выводу, что интенсивность (формы, продолжительность, периодичность) современной контрольно-надзорной деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России создает непреодолимые административные барьеры и препятствия, сдерживающие развитие субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в России.

Эксперты утверждают, что «...по официальным данным самих ведомств, доля подконтрольных субъектов, охваченных ежегодными проверками, даже у лидеров (МЧС России, Роспотребнадзор и др.) составляет 15-18 %, т.е. проверка одним ведомством одной организации проводится примерно раз в 5-6 лет, а в целом в среднем по федеральным контрольным органам этот показатель равен лишь 4%, т.е. одна проверка организации происходит в среднем раз в 25 лет.

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. 2014. № 278.

<sup>2</sup> Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 89 с., [1] с. – 200 экз. – ISBN 978-5-7598-1240-1 (в обл.)

<sup>3</sup> Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Зуев А.Г., Кнутов А.В., Максимова С.И., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2015. С.14-15 [электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/179267955> (дата обращения: 12.06.2019 года).

<sup>4</sup> Кудрявцев В.Е., Кузнецова Д.А., Кучаков Р. Плановые проверки в России (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУСПб, 2017. – 28 с.

<sup>5</sup> Скугаревский Д, Титаев К., Кудрявцев В. Влияние плановых проверок на деятельность организаций. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. 16 с.

<sup>6</sup> Кудрявцев В, Кучаков Р. Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? Под редакцией К. Титаева и Д. Скугаревского (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУСПб, 2018. – 19 с.

Фактически это означает почти полное отсутствие государственного контроля»<sup>1</sup>. Кроме того, внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность органов государственного пожарного надзора способствовало тому, что «...в 2013 году МЧС России уменьшило количество своих плановых проверок практически на 60%, в 2014 г. был небольшой «коррекционный» рост на 15 % относительно предыдущего года, и в 2015-2016 гг. снова наблюдается значительное снижение – на 40 и 25 % соответственно. При этом число плановых проверок МЧС России снизилось в исследуемый период заметнее, чем у всех остальных ведомств, вместе взятых (!), а с введением с января 2016 г. так называемых «надзорных каникул», количество плановых проверок действительно снизилось в 2016-2017 гг. до нуля (!)»<sup>2</sup>, даже при условии, что проверки имеют профилактический эффект, минимизируя потенциальный ущерб для общества от нарушений в деятельности организаций и занимают не менее 1% всего рабочего времени в стране<sup>3</sup> и надо признать, что в настоящее время снижение административной нагрузки на бизнес со стороны МЧС России продолжается.

В свою очередь, результаты исследования, проведенного научными сотрудниками учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности (УНК ОНД) Академии Государственной противопожарной службы МЧС России, свидетельствуют о том, что надежность работы пожарных инспекторов при проверках составляет 0,16-0,2, т.е. выявляется только 16-20% нарушений требований пожарной безопасности от числа имеющихся. В обоснование изложенных выводов указывается на то, что основными причинами низкой надежности работы пожарных инспекторов при проверках объектов является

---

<sup>1</sup> Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С. 5-6, [1] с. – 200 экз. – ISBN 978-5-7598-1240-1 (в обл.)

<sup>2</sup> Кудрявцев В.Е., Кузнецова Д.А., Кучаков Р. Плановые проверки в России (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2017. С. 13-14.

<sup>3</sup> Скугаревский Д., Титаев К., Кудрявцев В. Влияние плановых проверок на деятельность организаций. Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2016. С. 5.

большой объём их работы, сложность и противоречивость применяемых нормативных требований, а также дефицит времени, отводимого на проверки<sup>1</sup>.

Этот научно обоснованный факт явился подтверждением еще одного важного вывода экспертов национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», свидетельствующего о том, что «...с точки зрения процедур контроля главной проблемой является отсутствие связи между рисками нанесения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта и режимом контроля. Одинаково проверяются как ларек, так и завод. Возникает либо избыточный контроль в отношении одних субъектов, либо неполноценный – в отношении других. В результате не обеспечивается реальная защита граждан, а бюджетные средства тратятся неэффективно»<sup>2</sup>. И наконец, полученные эмпирические данные позволяют экспертам утверждать, об отсутствии связи между проверочной деятельностью Госпожнадзора и числом пожаров. Проверки в их нынешнем виде, продолжают эксперты, не связаны с предотвращением возникновения пожаров, а арифметическое увеличение числа проверочных мероприятий и инспекторов приведет к потере трудовых, финансовых и временных ресурсов без достижения главной цели: уменьшение числа пожаров<sup>3</sup>.

Приведенные нами примеры наглядно свидетельствуют о том, что существующей системе федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной ветви власти нужен новый импульс для развития и преобразования. Уже давно назрело решение проблемы, связанной с необходимостью выработки и установления новых, четких, ясных и не имеющих двусмысленности понятных правил, что в конечном итоге приведет к достижению стратегических целей в сфере обеспечения безопасности,

---

<sup>1</sup> Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях: учеб пособие для слушателей института повышения квалификации / Сост. В. И. Козлачков. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. С. 27.

<sup>2</sup> Жулин А.Б., Завьялова Л. Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. С.5, [1] с. – 200 экз. – ISBN 978-5-7598-1240-1 (в обл.)

<sup>3</sup> Кудрявцев В., Кучаков Р. Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? Под редакцией К. Титаева и Д. Скугаревского (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. С. 4.

улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. И одним из таких технически, юридически и экономически обоснованных факторов повышения эффективности государственного управления контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти и улучшения его качества в настоящее время является внедрение с 2016 года риск-ориентированного подхода как одного из приоритетных направлений работы Правительства Российской Федерации, в рамках проводимой в стране административной реформы.

Из анализа различных источников учебной, научной и иной специальной юридической и технической литературы следует, что внедрение в отечественную систему федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную функцию, в том числе и в сфере пожарной безопасности риск-ориентированного подхода, осуществляется на основе сложившегося мирового опыта.

Так, согласно технического отчета экспертов совместного проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» (ПРЕКОП РФ), Европейского Союза (ЕС) и Совета Европы (СЕ), осуществляемым в сотрудничестве с аппаратом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, внедрение риск-ориентированного подхода в пределах конкретной системы контроля на территории государств – членов Совета Европы (СЕ)<sup>1</sup> признано наиболее эффективной, действенной и рациональной моделью контроля за соблюдением нормативных требований.

Проведенный анализ позволил последним прийти к выводу, что риск-ориентированный подход придает законную силу контролирующей деятельности в глазах предприятий и ставит инспекционные мероприятия на рациональную «научную» основу. Более того, названный подход дает возможность более рационально и экономно расходовать ресурсы контролирующих органов за счет

---

<sup>1</sup> В настоящем отчете представлен краткий анализ структуры органов власти, ответственных за регулирование и проведение проверок и контроля экономической деятельности на территории государств – членов Совета Европы (СЕ): Нидерланды, Великобритания, Франция, Италия, Германия, Босния и Герцеговина, Словения, Литва, Польша, Молдова, Хорватия, Румыния.

определения приоритетных отраслей или объектов проверок, в отношении которых требуется более жесткий контроль, или же менее жесткие или гибкие требования к субъектам экономической деятельности, сопряжённой с низкими рисками.

Использование риск-ориентированного планирования проверок в странах ЕС осуществляется путем оценки рисков, который учитывает ключевую информацию о субъекте предпринимательской деятельности: размер предприятия/учреждения, результаты предыдущих проверок, географическую и геологическую зону, в которой расположен объект проверки и т.д. (табл.2).

Таблица 2.

| Вероятность соблюдения нормативных требований |               |               |               |               |               |
|-----------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Уровень опасности                             | Очень высокая | Высокая       | Средняя       | Низкая        | Очень низкая  |
| Высокий                                       | Ниже среднего | Выше среднего | Выше среднего | Высокий       | Высокий       |
| Выше среднего                                 | Ниже среднего | Ниже среднего | Выше среднего | Выше среднего | Высокий       |
| Ниже среднего                                 | Низкий        | Ниже среднего | Ниже среднего | Выше среднего | Выше среднего |
| Низкий                                        | Низкий        | Низкий        | Ниже среднего | Ниже среднего | Выше среднего |

Таблица 2. - Категории риска на территории государств-членов Совета Европы.

Международный опыт показывает, что преимуществами использования риск-ориентированных подходов, является, помимо прочего, улучшение (и повышение устойчивости) соблюдения нормативных требований и минимизации рисков, а также экономическая эффективность. И самое важное, отмечают зарубежные эксперты: несмотря на снижение числа проверок (особенно для субъектов, представляющих низкий уровень), уровень безопасности, по-видимому, остается постоянным и даже повышается. Таким образом, данный подход обеспечивает более высокий уровень достижения целей проверок и

снижения нагрузки на систему контроля и в этом отношении, можно говорить о «беспроблемности» результатов такого подхода<sup>1</sup>.

Но то же время, говорить об актуальности и перспективности внедрения в отечественную систему контрольно-надзорных органов исполнительной власти федерального уровня нового и эффективного инструментария «риск-ориентированный подход», не учитывая отечественную историю становления и развития института пожарной безопасности было бы неверно.

Еще в 1931 году один из основоположников отечественного государственного пожарного надзора В.А. Эллисон сформулировал тезис о том, что «...повседневная практика вынуждает нас отказаться от такого метода огульного проведения в жизнь профилактических требований и искать более рациональных путей осуществления наших задач, памятуя, что не производства или объекты для пожарной охраны, а наоборот, пожарная охрана для них. Пожарный, а тем более культурный пожарный руководитель отнюдь не должен представлять из себя ходячее правило: каждый грамотный человек, имея в руках правила, может быть таким контролером. Пожарный руководитель должен отчетливо знать сущность, правила и цели, которые данным правилом должны быть достигнуты. Пожарному-профилактику по преимуществу приходится разрешать конкретные случаи, при которых установленные нормы и правила не могут быть в полной мере соблюдены и касаются главным образом существенных деталей или, по крайней мере, приходится считаться с логическими и техническими доводами, изменяющими иногда даже основные положения и условия, принятые в правилах»<sup>2</sup>.

Иными словами, автор тезиса еще в то время подготовил благодатную почву для разрешения проблемных вопросов обеспечения пожарной безопасности, исходя из так называемого «принципа разумной достаточности»

---

<sup>1</sup> Бланк Ф., Оттимофиоре Д. Регулирующие и надзорные органы государств - членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере - структура, практики и примеры [электронный ресурс]. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECOP/Technical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECOP-TP6-2015RU.pdf> (дата обращения: 18.06.2020).

<sup>2</sup> Эллисон В.А. Пожарная профилактика в изложении применительно к курсу Пожарного техникума: в 2 т./ В. А. Эллисон. – М.: Изд-во НКВД СССР, 1931. – Т.1 «Основы и принципы». С. 5.

(экономической целесообразности). Когда основа принятия решения о выборе мер пожарной безопасности будет базироваться на соотношении и совокупности следующих показателей: финансовые затраты на обеспечение пожарной безопасности объекта защиты и сумма потенциального экономического ущерба от его утраты в результате пожара. Расчет пожарного риска в значительной мере станет влиять на отнесение объекта защиты к той или иной категории риска, что как следствие отразится на интенсивности плановых мероприятий по контролю (надзору) в отношении хозяйствующих субъектов и используемых ими объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) на предмет соответствия требованиям пожарной безопасности специализированным органом отраслевой компетенции федерального уровня.

Однако потребуются более чем полвека, чтобы предложенная инициатива В.А. Эллисона, через освещенный нами краеугольный принцип, радикально преобразовалась и теоретически обосновалась в многочисленных трудах В.И. Козлачкова и его учеников с учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности (УНК ОНД) Академии Государственной противопожарной службы МЧС России И.А. Лобаева, А.О. Андреева, А.Ю. Хохловой, А.В. Ершова, Е.А. Ягодка и других исследователей, с последующей его апробацией и внедрением в повседневную контрольно-надзорную деятельность органов государственного пожарного надзора МЧС России и ощутить первые положительные результаты.

Итак, с целью реализации вышеназванного посыла Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации, был разработан и принят Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>. К числу долгожданных и принципиальных новелл настоящего закона, следует отнести появление в нем статьи 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4372.

государственного контроля (надзора).

Закон определил риск-ориентированный подход как метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных этим законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной «категории риска» либо определенному «классу (категории) опасности».

В настоящее время ситуация такова, что отнесение объектов защиты к определенной «категории риска» в области пожарной безопасности осуществляется исключительно контрольно-надзорным органом на основе сопоставления его характеристик с критериями отнесения объектов контроля к категориям риска, что проявило свою актуальность, важность и значимость в свете недавней череды печальных событий на объектах защиты с массовым пребыванием людей. Происходит это согласно правил Постановления Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее по тексту – Постановление Правительства № 806) и приложения к Постановлению Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»<sup>2</sup> (далее по тексту – Постановление Правительства РФ № 290), в целях необходимости минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов органа государственного

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 23.09.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.



контроля (надзора), позволяющем сократить сроки проведения проверок, изменения установленной периодичности проведения или не проведения плановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласно утвержденного ежегодного плана контрольно-надзорного органа<sup>1</sup> (табл.3).

Таблица 3.

| Наименование категории риска         | Особенности осуществления плановых проверок объектов защиты                                         |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Категория чрезвычайно высокого риска | Плановая проверка проводится один раз в год                                                         |
| Категория высокого риска             | Плановая проверка проводится один раз в 2 года                                                      |
| Категория значительного риска        | Плановая проверка проводится один раз в 3 года                                                      |
| Категория среднего риска             | Не чаще чем один раз в 5 лет                                                                        |
| Категория умеренного риска           | Не чаще чем один раз в 6 лет                                                                        |
| Категория низкого риска              | В отношении объектов защиты, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся. |

Таблица 3. - Перечень категорий риска и соответствующая им периодичность проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов и используемых ими объектов защиты и (или) территорий (земельных участков) на предмет соответствия требованиям пожарной безопасности.

В связи с этим есть все основания полагать, что предложенный федеральным законодателем подход (его сущность) полностью вписывается в комплексное реформирование контрольно-надзорной функции государства, на что очередной раз 25 августа 2016 года обратил внимание председатель Правительства Российской Федерации при обсуждении вопроса о применении (умного) риск-ориентированного подхода в государственном контроле (надзоре). «Суть в том, чтобы направить основное внимание контрольно-надзорных органов туда, где риск нарушений очевидно выше. Это должно избавить добросовестных

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 13.06.2020) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ.2010. № 28. Ст. 3706.

представителей бизнеса от излишней административной опеки», – отметил Д.А. Медведев<sup>1</sup>.

Более того, в рамках реализации Паспорта приоритетного проекта «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>2</sup> в отношении органов государственного пожарного надзора МЧС России была сформирована система сбора объективных данных, позволяющая учитывать при определении категории риска причиненный вред и характеристики поведения подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов. Были выработаны и установлены индикаторы риска и показатели для внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольного (надзорного) органа. С этой целью на интернет-портале МЧС России разработан и размещен «Онлайн калькулятор категории риска».

Как утверждают А.М. Волков и А.С. Дугенец «...именно через компетенцию осуществляется вся исполнительно-распорядительная деятельность органов публичной администрации, и определяются границы их ответственности перед государством и частными лицами. Компетенция различных органов отличается по объему, т.е. по нормативно закрепленному перечню полномочий и обязанностей»<sup>3</sup>.

Постановление Правительства РФ № 290 при утверждении критериев, устанавливающих порядок отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной «категории риска», строго определило совокупность властных полномочий и специальных обязанностей (компетенцию) должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России в зависимости от

---

<sup>1</sup> Правительство закрепило внедрение риск-ориентированного подхода в госконтроле [электронный ресурс] URL:<http://open.gov.ru/events/5515398/> (дата обращения: 16.07.2019).

<sup>2</sup> Паспорт приоритетного проекта «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Официальный сайт МЧС России [электронный ресурс]. URL:<https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/06.09.2019/fd30d03d02eb4f79500d48f1b918a944.pdf> (дата обращения: 16.01.2020)

<sup>3</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М, 2012. С. 82.

принадлежности последних к одной из пяти подсистем названного государственного контрольно-надзорного органа исполнительной власти. Это позволяет нам утверждать о появлении нового направления деятельности (функции) у органов государственного пожарного надзора МЧС России под названием *определение критериев и категорий риска объектов защиты*.

Так, согласно пунктам 22-23 Постановления Правительства № 290 отнесение объектов защиты к категориям риска осуществляется решением исключительно:

- решением главного государственного инспектора субъекта Российской Федерации по пожарному надзору (его заместителя) – *при отнесении к категории чрезвычайно высокого и высокого риска;*

- решением главного государственного инспектора города (района) субъекта Российской Федерации по пожарному надзору (его заместителя) по месту нахождения объекта защиты – *при отнесении к иным категориям риска;*

- решениями главных государственных инспекторов специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы в пределах установленной компетенции по месту нахождения объекта защиты – *при отнесении к категории чрезвычайно высокого, высокого, значительного, среднего, умеренного и низкого риска.*

В случае пересмотра решения об отнесении объекта защиты к одной из категорий риска решение об изменении категории риска на более высокую категорию принимается должностным лицом, уполномоченным на принятие решения об отнесении к соответствующей категории риска.

Решение об изменении категории риска на более низкую категорию принимается должностным лицом, которым ранее было принято решение об отнесении к категории риска, с направлением указанного решения, а также документов и сведений, на основании которых оно было принято, должностному лицу, уполномоченному на принятие решения об отнесении к соответствующей категории риска.

При отсутствии решения об отнесении к определенной категории риска объект защиты считается отнесенным к категории низкого риска. Включение в перечни объектов защиты осуществляется на основании решений вышеуказанных должностных лиц контрольно-надзорного органа об отнесении объектов защиты к соответствующим категориям риска.

Так, по итогам 9 месяцев 2019 года, с учетом применения названных правил, в системе статистических данных Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России было зафиксировано:

- 64127 объектов защиты с категорией чрезвычайно высокого риска;
- 61575 объектов защиты с категорией высокого риска;
- 139962 объектов защиты с категорией значительного риска;
- 322321 объектов защиты с категорией среднего риска;
- 548291 объектов защиты с категорией умеренного риска;
- 7312067 объектов защиты с категорией низкого риска<sup>1</sup>.

Кроме того, с целью информирования юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей о присвоенной их деятельности и (или) используемым ими производственным объектам категории чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, Постановления Правительства № 290, прямо предписывает органам государственного пожарного надзора МЧС России размещать соответствующую информацию об этих объектах на своем официальном сайте с неизменным учетом требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны.

Настоящая новация касается только плановых проверок. В случае поступления в органы государственного пожарного надзора МЧС России жалоб и обращений, в которых содержится наличие угрозы жизни и здоровью людей на объектах защиты, эксплуатирующийся субъектами малого и среднего предпринимательств объект защиты может быть проверен внепланово по согласованию с органами прокуратуры в соответствии с правилами Федерального

---

<sup>1</sup> Распоряжение МЧС России от 20.12.2019 № 755 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2020 год» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).

закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>.

В этой связи хотелось бы отметить, что риск-ориентированный подход в настоящее время активно набирает свои обороты, представляя собой позитивное явление в обеспечении пожарной и общественной безопасности в стране. Думается, что его успешное внедрение в организацию деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, все же в первую очередь заинтересует хозяйствующих субъектов, учитывая, что для них предложены условия стимулирующего характера. Федеральным законодателем выработан современный, нужный, качественный, понятный и своевременный метод взаимодействия органов власти и предпринимательского сообщества, направленный на устранение бюрократических и административных барьеров, препятствующих благоприятному развитию бизнеса и улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации. Сокращение проверок в отношении добросовестных хозяйствующих субъектов и усиление внимания к объектам защиты с категориями повышенного риска, и особенно с массовым пребыванием людей, по нашему мнению, действительно позволит повысить результативность и эффективность работы органов государственного пожарного надзора МЧС России и сократить государственные расходы на его содержание<sup>2</sup>.

***С вышеизложенным мнением согласились 253 (76,2%) сотрудников, 19 (5,7%) – не согласны, 54 (16,3%) – затруднились с ответом, 6 (1,8%) – высказали иные точки зрения. (Приложение № 2).***

Таким образом, изучив и проанализировав особенности содержания организационной структуры современного государственного пожарного надзора

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

<sup>2</sup> 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 // 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.

МЧС России и подводя итоги настоящему параграфу, мы пришли к *выводу*, что внутрисистемное взаимодействие (*взаимодействие между должностными лицами*), целостность и единство настоящего специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции федерального уровня, базируется на совокупности следующих форм (видах) взаимодействия (или моделях социального управления):

- субординации (*указания и распоряжения вышестоящих должностных лиц, обязательно для исполнения нижестоящими должностными лицами*);
- координации (*рекомендации, согласование, взаимодействие инструктирование*);
- реординации (*обратные управленческие отношения от нижестоящих должностных лиц, к вышестоящим должностным лицам*).

Утверждается, что в зависимости от принадлежности к одной из пяти иерархически выстроенных подсистем Государственного пожарного надзора МЧС России, территориального уровня реализации своих полномочий и принадлежности к одному из видов государственной службы (государственная служба иных видов и (или) военная служба), должностное лицо настоящего специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции наделяются одним из десяти соответствующих его квалификации специальных административно-правовых статусов и в рамках своей нормативно определенной компетенции, при осуществлении повседневной деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей качественно выполняет следующие функции (направления деятельности) общеорганизационного характера: контрольно-надзорная, нормативного регулирования, координационно-управленческая, публично-учетная, информационная, образовательная, антикоррупционная, разрешительная, правоприменительная и определения критериев и категорий риска объектов защиты.

## **§2. Административно-правовые формы и методы деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей**

В доктринальных источниках отечественного административного права<sup>1</sup>, общепризнанным является положение о том, что исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти различных уровней (различных по компетенции, территории реализации властных полномочий) и их должностных лиц, практически реализуется в конкретных действиях и решениях, с точки зрения их внешне активного способа выражения, или, иными словами, в формах государственного управления.

В свою очередь реализация административно-правовых форм органами исполнительной власти осуществляется в рамках определенной компетенции и порождает или может порождать вполне конкретные юридические последствия для иных субъектов административного права, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений. Названные действия регулируются отраслевыми федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Именно они раскрывают содержание, способы и особенности управленческого воздействия органов исполнительной власти и их должностных лиц в части повышения уровня безопасности человека, имущества, общества и государства.

Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, в системе государственных органов исполнительной ветви власти федерального уровня существует группа специализированных органов, для которых осуществление контрольных (надзорных) функций является основным направлением

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 305; Алехин А.Л., Кармолицкий А. А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 1996. С. 221; Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА – М, 2012. С. 154; Старостин С.А. Административное право России. Общая часть: учебник. / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. С. 196; Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров/ Ю.А. Копытов. – М.: Издательство Юрайт. 2013. С. 195.; Смоленский М.Б. Административное право: учебник/ М. Б. Смоленский, Э.В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. С. 122.

деятельности и одним из элементов этой группы выступает государственный пожарный надзор МЧС России.

Специфика деятельности настоящего специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции неразрывно связана с понятием формы государственного управления. Повышение эффективности реализации способов выражения форм государственного управления контрольно-надзорной деятельности в области пожарной безопасности и улучшение их качества, в настоящее время является одной из приоритетных задач, требующих немедленного разрешения в рамках проводимой в стране административной реформы.

Следует признать, что в настоящее время сущность формы государственного контроля (надзора) как специфической научно-практической категории не раскрыта в действующем законодательстве, в связи с чем есть все основания обратиться к различным мнениям ученых-административистов.

Как отмечает А. М. Тарасов, «форма государственного контроля – это способ осуществления контрольной деятельности, ее практическая реализация, осуществляемая в пределах предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующаяся на соответствующих принципах и применяющаяся для достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности»<sup>1</sup>. В свою очередь Л.Л. Попов под формой управления предложил понимать внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определённые последствия юридического характера<sup>2</sup>. Аналогичной точки зрения придерживаются А. П. Алехин, А. А Кармолицкий, Ю. М. Козлов<sup>3</sup>, Д. М. Овсянко<sup>4</sup>, Г.В. Атаманчук<sup>5</sup>, Д. Н. Бахрах<sup>1</sup>, Б. В. Россинский,

---

<sup>1</sup> Тарасов А.М. Государственный контроль в России. Монография / Тарасов А.М. – М. 2008. С. 101.

<sup>2</sup> Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/отв. ред. Л. Л. Попов. – Москва: РГ-Пресс, 2016. С. 174.

<sup>3</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. С. 198-199.

<sup>4</sup> Овсянко Д. М. Административное право. М.: Юрист, 2000. С. 93.

<sup>5</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, дополненное. М.: Омега-Л, 2004. С. 243-244.



Ю.Н. Старилов <sup>2</sup>. Мы же дополним и конкретизируем, что форма государственного контроля (надзора) имеет юридическую основу, или иными словами, повседневная деятельность специализированного органа исполнительной ветви власти и его должностных лиц регулируется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и непременно вызывает различного характера правовые последствия (обладающие свойствами юридического факта) или же имеет определенное юридическое значение. Такую форму в общей теории права и административного права, принято называть административно-правовой и исполнительная власть различных уровней функционирования, преимущественно имеет только такую форму своего выражения, что позволяет нам резюмировать, что *под административно-правовой формой государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности следует понимать строго формализованную совокупность процедурно-процессуальных действий должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении подконтрольных (поднадзорных) субъектов, осуществляемых в рамках своей нормативно определенной компетенции в целях эффективной и качественной реализации эксклюзивных функций.*

В настоящее время базовый нормативный правовой акт в сфере осуществления государственного контроля (надзора) Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup> (далее – ФЗ № 294) как, впрочем, не бесспорный, но перспективный Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. С. 215.

<sup>2</sup> Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник/ Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 421.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ «О ГК и МК в РФ») не содержат в себе исчерпывающего перечня способов реализации форм «государственного» управления контрольно-надзорной деятельности, в том числе и в области пожарной безопасности применяемых в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей, однако сквозь призму легальной дефиниции «государственный контроль (надзор)» указывают только на ключевые, такие как: организация и проведение проверок; организация и проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований (сюда же входят правовое просвещение и правовое информирование, объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, профилактический учет, внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения)<sup>2</sup>, а также обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявления предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит; организация и проведение мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с хозяйствующим субъектом; принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранение последствий выявленных нарушений; деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований хозяйствующими субъектами (ст.2 ФЗ № 294), в то время как ФЗ «О ГК и МК в РФ» ограничивается только деятельностью направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством профилактики нарушений обязательных требований; оценки соблюдения обязательных требований хозяйствующими субъектами профилактикой рисков причинения вреда (ущерба); оценкой соблюдения хозяйствующими субъектами

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

обязательных требований и выявление их нарушений; принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до такого нарушения обязательных требований (ст.1 ФЗ «О ГК и МК в РФ»), однако далее в законе упоминается контрольная и мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка; мониторинг безопасности (наблюдение); мониторинг; выездное обследование; постоянный государственный контроль (надзор) (ст.67-75, 96, 97 ФЗ «О ГК и МК в РФ») и возможность использования хозяйствующими субъектами независимой оценки соблюдения обязательных требований такими как: признание результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований; членство в саморегулируемой организации (ст.54, 55 ФЗ «О ГК и МК в РФ»).

В этой связи следует напомнить, что в настоящее время для органов государственного пожарного надзора МЧС России в силу специфики своей деятельности в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей свойственно применение и иных разнообразных способов реализации форм государственной контрольной (надзорной) деятельности. Рассмотрим детально их содержание.

#### *1. Административный надзор.*

В силу пункта 1 Положения о Федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 290 федеральный государственный пожарный надзор осуществляется должностными лицами органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, являющимися государственными инспекторами по пожарному надзору. Органы государственного пожарного надзора осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений

организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности....

## *2. Аудит пожарной безопасности.*

В соответствии с требованиями ст.144 Федерального закона № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» одной из форм оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности является независимая оценка пожарного риска (НОР), имеющая еще и второе название, – аудит пожарной безопасности.

По своей правовой природе, аудит пожарной безопасности – это независимая оценка пожарного риска, которая проводится на основании договора, заключаемого между хозяйствующим субъектом, владеющим на праве собственности или на ином установленном федеральными законами основании объектом защиты и аккредитованной в установленном законом порядке МЧС России экспертной организацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска.

Независимая оценка пожарного риска представляет собой комплексную оценку объекта защиты, основанную на изучении документации, обследовании зданий, помещений и сооружений на наличие нарушений, несоответствий или отступлений от нормативных документов в области пожарной безопасности. Проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов, в том числе и пожарного риска, подготовку вывода о выполнении (невыполнении) условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности. Предоставление рекомендаций по проведению мероприятий, направленных на приведение в соответствие с действующим законодательством в области пожарной безопасности, системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты.

В настоящее время Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска (аудит пожарной безопасности),

утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304<sup>1</sup>.

Рассмотрим, что дает хозяйствующему субъекту проведение на его объекте защиты независимой оценки пожарного риска.

Во-первых, следует признать, что проведение расчетов пожарного риска аккредитованной в установленном порядке независимой организацией является лучшей своего рода законодательно утвержденной альтернативой проверке объекта защиты органами государственного пожарного надзора МЧС России, при этом последним запрещено оценивать полноту, достоверность и выводы заключения НОР.

Во-вторых, законодатель определяет, что если на объекте защиты выполнены требования федеральных законов и сводов правил в области пожарной безопасности, то риски считать нет необходимости. Однако если выполнены требования федеральных законов, но есть отступления от требований нормативных документов, содержащихся в сводах правил, как например: несоответствие высоты и ширины дверных проемов путей эвакуации и т.д., то эти отступления можно обосновать расчетом рисков и таким образом подтвердить, что объект защиты находится в пожаробезопасном состоянии. Более того, это позволяет еще и избежать больших и порой неоправданных затрат на дорогостоящие мероприятия, необходимые для обеспечения пожарной безопасности объекта защиты.

В-третьих, приведение объекта защиты в соответствие требованиям нормативных документов по пожарной безопасности, используя аудит пожарной безопасности, исключает вероятность наложения административного наказания должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении хозяйствующего субъекта.

В-четвертых, экспертная организация, которая проводила независимую оценку пожарного риска, несет солидарную ответственность с хозяйствующим

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 (ред. от 29.06.2018) «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» // СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1836.

субъектом за обеспечение пожарной безопасности объекта защиты.

### *3. Декларация пожарной безопасности.*

Требования к разработке декларации пожарной безопасности регламентированы статьей 6 и 64 Федерального закона № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», а также принятым на его основе приказом МЧС России от 16.03.2020 № 171 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по предоставлению государственной услуги по регистрации декларации пожарной безопасности и формы декларации пожарной безопасности»<sup>1</sup>.

По своей сути, названный документ является еще одной из форм подтверждения соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности. Лицо, которому принадлежит на праве собственности или ином законном основании объект защиты, самостоятельно заполняет декларацию пожарной безопасности, либо может пригласить для выполнения этой услуги аккредитованную в установленном порядке организацию или индивидуального предпринимателя. Готовая декларация подлежит обязательному направлению в орган государственного пожарного надзора МЧС России с целью ее регистрации. Важно помнить, что хозяйствующий субъект несет ответственность за полноту и достоверность содержащихся в ней сведений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Разрабатывая указанную декларацию, последний определяет, какие именно противопожарные требования необходимо ему выполнить, чтобы объект защиты соответствовал установленным требованиям пожарной безопасности. Вникнув в существующую проблему, он фактически самостоятельно оценивает уровень безопасности своего объекта защиты для работников и (или) не

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 16.03.2020 № 171 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по предоставлению государственной услуги по регистрации декларации пожарной безопасности и формы декларации пожарной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 17.04.2020 № 58127) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).

персонифицированного круга лиц от пожара (может быть проведено в рамках добровольного страхования ответственности за ущерб третьим лицам от воздействия пожара). Иными словами, законодателем это сделано еще и для того, чтобы уровень развития правосознания, правовая культура и ответственность каждого, связанная с обеспечением пожарной безопасности в обществе, постоянно повышалась, совершенствовалась и соответствовала реалиям времени.

*4. Согласование специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности (СТУ).*

Предоставление государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности, в соответствии с Федеральным законом № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Указом Президента Российской Федерации № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» отнесено исключительно к компетенции МЧС России, а именно: Главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору или одним из его заместителей; Главными государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по пожарному надзору или их заместителями; Главным государственным инспектором г. Москвы по пожарному надзору или его заместителями; Главным государственным инспектором г. Санкт-Петербурга по пожарному надзору или его заместителями; Главным государственным инспектором Республики Татарстан или его заместителями; Главными государственными инспекторами специальных и воинских подразделений ФПС ГПС по пожарному надзору или их

заместителями<sup>1</sup>.

#### *5. Формирование и ведение государственного реестра.*

В целях совершенствования системы государственного контроля и надзора, Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 (далее – Постановление Правительства РФ № 415)<sup>2</sup> были разработаны и утверждены Правила порядка формирования и ведения единого реестра проверок, который содержит информацию обо всех видах запланированных и проведенных проверок различными контрольно-надзорными органами в отношении хозяйствующих субъектов, о результатах и мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Оператором единого реестра проверок является Генеральная прокуратура Российской Федерации (официальный сайт: [www.proverki.gov.ru](http://www.proverki.gov.ru)).

В соответствии с Федеральным законом № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к правоотношениям, связанным организацией и осуществлением федерального государственного пожарного надзора, применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанный закон предписывает органам государственного пожарного надзора МЧС России согласовать в срок до 1 ноября с органами прокуратуры ежегодный план проведения плановых проверок и в срок до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, разместить его на своем официальном сайте в сети «Интернет», либо довести до сведения заинтересованных лиц иным доступным способом, за исключением информации, свободное распространение которой

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 28.11.2011 №710 (ред. от 26.11.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности» // Российская газета. 2002. № 11.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 (ред. от 31.10.2019) «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2825.



запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации. Утвержденный руководителем органа государственного пожарного надзора МЧС России ежегодный план проведения плановых проверок содержит информацию следующего характера: вид проверки, наименование юридического лица или фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места жительства индивидуальных предпринимателей и места фактического осуществления ими деятельности.

Таким образом, с целью осуществления как плановых, так и внеплановых мероприятий по контролю, органы государственного пожарного надзора МЧС России формируют и ведут реестр хозяйствующих субъектов, занимающихся предпринимательской и иной экономической деятельностью с составлением контрольно-наблюдательных дел, и присвоением реестрового номера.

Реестр представляет собой систематизированный свод документации, позволяющий должностным лицам органов государственного пожарного надзора МЧС России установить количественные и качественные характеристики объектов защиты, а также лиц, обратившихся в лицензируемый орган с заявлением о предоставлении лицензии и (или) лицензиатов, аккредитованных в установленном порядке организаций, деклараций пожарной безопасности и т.д. Иными словами, формирование и ведение реестра необходимо для того, чтобы на основе самостоятельно выявленной или поступившей информации, органы государственного пожарного надзора МЧС России осуществляли учет, оценку, обобщение достоверных сведений противопожарного состояния обслуживаемой территории.

#### *6. Лицензирование.*

В силу статьи 2 и 3 Федерального закона № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам

истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности<sup>1</sup>.

Законодатель установил, что к лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение ущерба вышеуказанным охраняемым интересам, благам, незыблемым ценностям, а через них человеку, обществу и государству, регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием. В этой связи следует согласиться с А.Е. Масловым утверждающим, что «...выдача лицензии означает официальное одобрение, дозволение органами исполнительной власти субъекту права осуществлять определенную деятельность, представление ему специальной правоспособности, оформляемой соответствующими индивидуально-правовыми актами»<sup>2</sup>.

В настоящее время к компетенции МЧС России как к лицензируемому органу исполнительной ветви власти федерального уровня отнесены лицензирование следующих видов деятельности: тушение пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры и деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Определение порядка лицензирования урегулированы профильными Постановлениями Правительства Российской Федерации<sup>3</sup>.

### *7. Сертификация.*

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.03.2020) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

<sup>2</sup> Маслов А.Е. Административно-правовое регулирование и организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С.11; Катукова Н.В. Административно-правовые основы организации государственного пожарного надзора в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2005. С. 98.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 31.11.2012 № 69 (ред. от 28.04.2015) «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» // СЗ РФ. 2012. № 7. Ст. 854.; Постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1225 (ред. от 06.10.2017) «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2012. № 2. Ст. 298.

В ежегодном послании Федеральному Собранию в 2001 году, президент Российской Федерации обратил внимание на избыточное государственное вмешательство в разрешительной системе и требовал скорейшего наведения порядка. «Речь идет, отметил глава государства, прежде всего о чрезмерной на сегодняшний день обязательной сертификации продукции, о разного рода разрешениях, регистрациях, аккредитациях, иных нормах и правилах, не предусмотренных в законах, но настойчиво вводимых всякого рода инструкций. У нас не должно быть иллюзий – только прозрачные, закрепленные в законе прямого действия отношения между государством и предпринимателями могут дать новый импульс развитию российской экономики»<sup>1</sup>.

Реализация предложенной инициативы главы государства в дальнейшем нашла свое практическое воплощение в законе федерального уровня. Так, согласно Федеральному закону № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) сертификация – это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. Иными словами, сертификация выступает элементом государственной системы соответствия установленным требованиям, документально гарантируя (сертификат соответствия), что продукция, объект, выполненные работы или оказанные услуги отвечают требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров, в том числе и в области пожарной безопасности. Указанный закон раскрывает содержание основных стадий административной процедуры сертификации.

В настоящее время единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единый перечень продукции, подтверждение соответствия которого осуществляется в форме принятия декларации, утвержден

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 982<sup>1</sup>, а подтверждение соответствия продукции и услуг установленным требованиям в области пожарной безопасности осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сертификат соответствия выдается на серийно выпускаемую продукцию, на отдельно поставляемую партию продукции или на единичный экземпляр продукции.

#### *8. Аккредитация.*

В соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» аккредитация – это подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации.

Область аккредитации – это сфера деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, на осуществление которой подано заявление, и (или) которая определена при их аккредитации либо расширена или сокращена в рамках соответствующих процедур<sup>2</sup>.

Так, к примеру, в настоящее время МЧС России и его территориальными органами установлен порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 (ред. от 26.06.2020) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» // СЗ РФ. 2009. № 50. Ст. 6096.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6977.

<sup>3</sup> Методические рекомендации по организации главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации работы по получению экспертными организациями добровольных аккредитаций в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска (утв. МЧС России 23.11.2015 № 2-4-87-44-7) [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2019).

### *9. Издание нормативных правовых актов.*

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти», МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, наделенным правом осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сферах деятельности<sup>1</sup>.

Следует напомнить, что нормотворческая (правотворческая) деятельность органов исполнительной власти различного уровня реализуется исключительно в пределах своей компетенции, внешне выражая свои властные полномочия в документальной форме (правовые акты управления), с соблюдением установленной законодателем процедуры утверждения, опубликования и государственной регистрации.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 <sup>2</sup> утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, которыми административный регламент признается нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, устанавливающим сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора). С этой целью МЧС России был разработан, утвержден и опубликован административный регламент исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности<sup>3</sup> и другие. Примечательно, что характерной

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>. (дата обращения: 19.12.2020)

чертой указанных нормативных правовых актов является то, что в них наиболее четко и ясно проявляются особенности содержания властных и исполнительно-распорядительных полномочий должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Подводя некоторый итог, хочется отметить, что все приведенные выше способы реализации форм государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности, реализуются преимущественно в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, представляя собой исключительно важные процессуально урегулированные организационные мероприятия в исследуемой нами сфере правоотношений. И на наш взгляд, именно декларация пожарной безопасности, согласование специальных технических условий для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности и аудит пожарной безопасности, как новые и перспективные способы реализации формы государственного контроля (надзора), являются одними из верных и эффективных шагов разрешения существующих проблем в сфере обеспечения пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей, заложив собой прочную основу для решительного перехода на законодательно утвержденную риск-ориентированную модель организации и осуществления государственного пожарного надзора МЧС России.

Однако в этой ситуации, совершенно не следует забывать и о безопасности отдельной категории граждан Российской Федерации, работающих и постоянно проживающих на территории сельских поселений, в непосредственной близости с местами с массовым пребыванием людей.

Как свидетельствуют официальные статистические данные (табл.4) <sup>1</sup>, именно в сельской местности, со свойственным уровнем развития инфраструктуры, застройки жилого сектора, особенностей культурно-

---

<sup>1</sup> Пожары и пожарная безопасность в 2017 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2018, С. 4-16.: ил. 42.; Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2019, С. 4-16.: ил. 42; Пожары и пожарная безопасность в 2019 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. - М.: ВНИИПО, 2020, – 80 с.: ил. 30.

ментального характера граждан, жизнедеятельности и хозяйствования, ежегодно происходит весьма ощутимое для государства количество пожаров (более 70 % (!) от общего количества пожаров), представляя собой процесс неконтролируемого горения вне специального очага, развивающихся во времени и пространстве вне пределов разумного и волевого контроля со стороны человека, причиняя материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, окружающей природной среде, интересам общества, государства.<sup>1</sup> Стоит отметить, что эта негативная тенденция имеет устойчивый характер.

Таблица 4.

| Наименование показателя                                             | Количество произошедших пожаров в сельской местности на территории РФ за 2015-2019 гг. |                |                |                |                 |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|                                                                     | 2015                                                                                   | 2016           | 2017           | 2018           | 2019            |
| <b>Количество пожаров, ед.</b>                                      | 145942                                                                                 | 139475         | 132844         | 131840         | 471426          |
| В сельской местности, тыс. ед. //<br>доля от общ. кол-ва пожаров, % | 59382<br>40,7%                                                                         | 56841<br>40,8% | 54436<br>41,0% | 55179<br>41,8% | 205695<br>43,6% |
| <b>Объект пожара</b>                                                | <b>2015</b>                                                                            | <b>2016</b>    | <b>2017</b>    | <b>2018</b>    | <b>2019</b>     |
| Здания жилого назначения и<br>надворные постройки                   | 44918<br>75,6%                                                                         | 43047<br>75,7% | 41561<br>76,3% | 42574<br>77,2% | 50258<br>24,4%  |
| <b>Основные причины возникновения</b>                               | <b>2015</b>                                                                            | <b>2016</b>    | <b>2017</b>    | <b>2018</b>    | <b>2019</b>     |
| Нарушение правил устройства и<br>эксплуатации электрооборудования   | 18022                                                                                  | 18121          | 17984          | 18871          | 22178           |
| Нарушение правил устройств и<br>эксплуатации печей                  | 12008                                                                                  | 12539          | 11525          | 12584          | 15573           |
| Неосторожное обращение с огнем                                      | 16497                                                                                  | 13744          | 13366          | 12521          | 142982          |
| в т.ч. шалость детей с огнем                                        | 1257                                                                                   | 1106           | 965            | 996            | 1675            |

Таблица 4. - Распределение количества пожаров, произошедших в сельской местности на территории Российской Федерации за 2015-2019 гг.

Следует признать, что в настоящее время реализация полномочий должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. Новый подход к трактовке понятия «пожар». Пожаротушение: проблемы, технологии, инновации: сборник тезисов докладов 5-й международной научно-практической конференции. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. С. 104-108.

России, с целью самостоятельной проверки индивидуальных жилых домов (части домов) обустроенных для постоянного проживания в сельской местности, на соответствие требованиям пожарной безопасности, существенно ограничена действующим законодательством. Первые необходимые и правильные шаги к разрешению существующей проблемы МЧС России уже, несомненно, совершаются, однако они касаются только плановых (рейдовых) осмотров и обследования прилегающих к лесу территорий<sup>1</sup>.

В этой ситуации полагаем, что разрешение существующей проблемы возможно при реализации нового внешне активного способа административно-правовой формы осуществления контрольно-надзорной функции государства под названием – «Комиссионный контроль пожарной безопасности сельского поселения» во исполнение другого, не менее, а возможно, и более важного по своей значимости способа административно-правовой формы государственного управления, но уже в области национальной безопасности под названием – «Паспорт безопасности места массового пребывания людей»<sup>2</sup>.

Внешне активное выражение предлагаемого нами юридически значимого способа реализации административно-правовой формы органами государственного пожарного надзора МЧС России своих полномочий в сфере отраслевой безопасности видим в следующем.

В соответствии с Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – Федеральный закон «О противодействии терроризму») под местом массового пребывания людей (далее – ММПЛ) понимается территория общего пользования поселения или городского округа, либо специально отведенная территория за их пределами, либо место общего пользования в здании, строении, сооружении, на ином объекте, на которых при

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 24.03.2017 № 132 «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований территорий по вопросам обеспечения пожарной безопасности, выполнения требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и оформления результатов таких плановых (рейдовых) осмотров, обследований» // Официальный сайт МЧС России [электронный ресурс] URL: [http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno\\_pravovie\\_akti\\_Ministerstva/item/33336902/](http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno_pravovie_akti_Ministerstva/item/33336902/) (дата обращения: 19.12.2020)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1146.



определенных условиях может одновременно находиться более пятидесяти человек. Перечень таковых ММПЛ, с изданием соответствующих подзаконных актов и организационно-распорядительных актов, в пределах территорий субъектов Российской Федерации или муниципальных образований определяется соответственно исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами безопасности (далее – ФСБ РФ), территориальными органами Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД РФ), Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС РФ)<sup>1</sup> (далее – Постановление Правительства РФ № 272 ). Согласно пунктам 14 и 16 требований Постановления Правительства РФ № 272, на каждое ММПЛ в течение 30 дней после проведения его обследования и категорирования комиссией составляется паспорт безопасности (6 экземпляров), который является информационно-справочным документом ограниченного распространения или секретным, отражающим состояние антитеррористической защищенности ММПЛ и содержащим перечень необходимых мероприятий по предупреждению (пресечению) террористических актов в нем, что необходимо для оперативного использования органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований и иными субъектами, осуществляющими противодействие терроризму, при проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий актов терроризма, оказании необходимой помощи пострадавшим от актов терроризма и т.д.

В рассматриваемом нами случае, это немногочисленные ММПЛ, расположенные на территории сельских поселений (один или несколько

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 (ред. от 29.07.2020) «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)» // СЗ РФ. 2015. № 14. Ст. 2119.

объединенных общей территорией сельских населенных пунктов), предназначенные для использования в производстве товаров, выполнения работ и оказания услуг (*административные и производственные здания, больницы, поликлиники, школы, детские сады, рынки, ярмарки, стадионы и т.д.*) и, как правило, это ММПЛ 3 категории (от 50 до 200 человек). Кроме того, включение объекта (территории) в перечень ММПЛ в зависимости от присвоенной в результате проведенного категорирования возлагает на правообладателя такого объекта (территории) дополнительные обязанности по реализации комплекса мероприятий по обеспечению его антитеррористической защищенности, предусмотренных Требованиями к антитеррористической защищенности (пункт 22 Постановления Правительства РФ № 272).

Во исполнение пункта 4 части 2 статьи 5 Федерального закона «О противодействии терроризму» Постановлением Правительства РФ № 272 утверждены «Требования к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и форма паспорта безопасности мест массового пребывания людей». Определено, что антитеррористическая защищенность ММПЛ *обеспечивается путем принимаемых мер по ее усилению*, что, как мы полагаем, не может быть успешно достигнуто без внедрения предлагаемого нами нового способа реализации административно-правовой формы управления под названием «*Комиссионный контроль пожарной безопасности сельского поселения*» в отношении прилегающих к ММПЛ индивидуальных жилых домов как неразрывно связанных между собой объектов социальной инфраструктуры сельского поселения. В связи с этим существует необходимость активизации и объединения усилий органов местного самоуправления в лице социально активных граждан (старост) сельского поселения и глав сельских поселений совместно с работниками добровольной пожарной охраны, участковыми уполномоченными полиции<sup>1</sup> и должностными лицами территориальных органов

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции»)

государственного пожарного надзора МЧС России, с целью совместной организации и проведения в таком формате профилактической деятельности, направленной на соблюдение гражданами, проживающих в индивидуальных жилых домах, прилегающих к ММПЛ, требований пожарной безопасности. Кроме того, периодичное, комиссионное посещение ранее выявленных, неблагополучных в социальном плане граждан и семей позволит еще и своевременно проинформировать ближайших к ним соседей и обезопасить от угроз возможного возникновения пожара, а проведение в рамках комиссионного контроля воспитательно-профилактических мероприятий в виде бесед, лекций, демонстраций положительных примеров, правового просвещения и правового информирования, викторин среди домовладельцев привнесут существенный вклад в повышение уровня противопожарной защищенности всего сельского поселения. Решение о состоянии противопожарной защищенности индивидуального жилого дома должно приниматься вышеназванными субъектами коллегиально с незамедлительной передачей информации главе муниципального образования, на территории которого расположено место массового пребывания людей, с целью ее фиксации в пункте 3 Паспорта безопасности места с массовым пребыванием людей. Кроме того, это будет способствовать и повышению качества реализации положений статьи 26 Федерального закона «О пожарной безопасности», которой установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления должны информировать население о принятых ими решениях по обеспечению пожарной безопасности и содействовать распространению пожарно-технических знаний, посредством создания и использования в системе обеспечения пожарной безопасности специальных информационных систем и банков данных, необходимых для выполнения поставленных задач.

Но самое главное состоит в том, что появление у старост, глав сельских поселений и глав муниципальных образований полной и достоверной

информации о противопожарном состоянии индивидуальных жилых домов расположенных на территории сельского поселения, позволит им своевременно, качественно и эффективно принимать надлежащие меры по реализации положений Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>1</sup>, Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», Указа Президента Российской Федерации от 01.01.2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года»<sup>3</sup>, Постановления Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «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)» и Приказа МЧС России от 25.10.2004 № 484 «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>4</sup> с целью защиты человека и гражданина, его имущества, общества от угроз не только в области пожарной, но и национальной безопасности. Это может стать одной из ключевых оценок в ежегодном показателе эффективности деятельности главы сельского поселения и муниципального образования, достигнутого им в сравнении с рейтинговыми оценками других глав, способствуя формированию в обществе исключительно положительного имиджа органов местного самоуправления и позитивным образом повлиять на профилактику и динамику правонарушений в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации 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.

<sup>4</sup> Приказ МЧС России от 25.10.2004 № 484 (ред. от 10.11.2016) «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (Зарегистрировано в Минюсте России 23.11.2004 № 6144) // Российская газета. 2004. № 267.

области пожарной безопасности на территории сельских поселений.

В целях разрешения освещенной нами проблемы считаем возможным предложить федеральному законодателю несколько изменить содержание Постановления Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «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)».

*1. Форма паспорта безопасности мест массового пребывания людей.*

*пункт 3. Сведения об объектах, расположенных в непосредственной близости к месту массового пребывания людей» дополнить абзацами «а» и «б» следующего содержания:*

*а) под непосредственной близостью к месту с массовым пребыванием людей других объектов (индивидуальных жилых домов, зданий, строений), при отсутствии соответствующих положений в технических регламентах, национальных стандартах Российской Федерации, сводах правил, строительных нормах и правилах Российской Федерации принимается расстояние равное 200 метрам.*

*б) в графе «Характеристика объекта по видам значимости и опасности», отражается адрес индивидуального жилого дома (здания, строения), его этажность, количество комнат, общее количество граждан, зарегистрированных в жилом доме, количество фактически проживающих в жилом доме, степень огнестойкости индивидуального жилого дома (здания, строения), наличие (отсутствие) нарушений обязательных требований пожарной безопасности и их характеристика, наличие связи: телефон, радиостанция.*

Проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в Постановления Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 «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)» представлен в приложении № 3 исследования.

Наряду с административно-правовыми формами в процессе фактической реализации исполнительной власти различных уровней не менее важное значение в деятельности органов государственного пожарного МЧС России отведено и административно-правовым методам.

В административно-правовой литературе традиционно рассматривается совокупность универсальных методов, используемых органами исполнительной власти в управленческом процессе, такие как: *убеждение, принуждение*, которые в свою очередь, выступают как средства (способы), позитивно и качественно воздействующие на волю и правосознание человека и гражданина, с целью укрепления законности и правопорядка в государстве. Можно сказать, что с помощью метода убеждения вырабатывается должное поведение у участников управленческих правоотношений посредством *разъяснения, дозволения, поощрения, демонстрация положительного примера* и иных мер морального или морально-материального воздействия. Принуждение же, как правило, в управленческом процессе применяют в случае не результативности метода убеждения.

Рассмотрим их применение в практике должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России.

#### 1. *Консультация.*

В настоящее время юридические лица и индивидуальные предприниматели начали активно защищать свои права от чрезмерного вмешательства государства, в лице контрольно-надзорных органов, в сферу предпринимательской деятельности. В этой связи особую популярность у хозяйствующих субъектов завоевывает консультация как один способов метода государственного управления, при реализации которого происходят наименьшие бюрократические и временные затраты. Используя такие способы (меры) убеждения, как обоснование, объяснение и стимулирование, должностные лица органов

государственного пожарного надзора МЧС России помогают хозяйствующим субъектам оперативно решать существующие проблемы и качественно улучшать противопожарное состояние объектов защиты.

Проведение консультаций по вопросам исполнения государственной функции, входящей в компетенцию органов государственного пожарного надзора МЧС России, определено Административными регламентами МЧС России.

Настоящими нормативными правовыми актами установлено, что оказание помощи, предоставление информации, разъяснений гражданам и юридическим лицам, а также их законным представителям, осуществляется должностными лицами указанного контрольно-надзорного органа. Установлен порядок, сроки, способы рассмотрения обращений, виды и характер консультаций. Кроме того, определен исчерпывающий перечень вопросов, по которым проводятся консультации, а также место и время их проведения. В органах государственного пожарного надзора МЧС России предусматривается ведение журнала учета консультаций по вопросам исполнения государственной функции.

## *2. Предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности.*

Согласно пункта 9 Постановления Правительства РФ от 12.04.2014 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре», должностные лица органов государственного пожарного надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право выдавать организациям и гражданам предписания об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, в том числе и в отношении реализуемой продукции, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты и по предотвращению угрозы возникновения пожара.

Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего федеральный государственный пожарный надзор, влечет наложение административного штрафа или дисквалификацию сроком до трех лет.

## *3. Предостережение.*

В связи с возрастанием роли профилактики как правового средства предупреждения совершения правонарушений при исполнении государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, одним из результатов ее реализации явилось наделение постановлением Правительства РФ от 10.02.2016 № 166<sup>1</sup> должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России правом выдавать органам власти, организациям и гражданам предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Предостережение имеет индивидуальный административно-превентивный характер воздействия на подвластных субъектов административного права и выражается в официально-документарной (электронной) форме. Оно выдается с целью предотвращения возможного совершения правонарушений со стороны физических и юридических лиц.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было адресовано, может быть привлечено к различным видам юридической ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### *4. Риск-ориентированный подход.*

В соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», федеральный государственный пожарный надзор осуществляется органами государственного пожарного надзора МЧС России с применением риск-ориентированного подхода.

Универсальность и специфичность реализации такого подхода при организации и осуществлении государственного пожарного надзора МЧС России проявляется в том, что в нем особенно ярко проявляются и пересекаются несколько способов (мер) убеждения: обоснование, привитие заинтересованности, демонстрация положительных примеров, поощрение. На конкретном

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 (ред.21.03.2019) «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. 2017. № 8. Ст. 1239.



показательном примере хозяйствующий субъект может самостоятельно убедиться и даже быть заинтересованным в том, чтобы его объект защиты соответствовал предъявляемым требованиям в области пожарной безопасности, поскольку определенная органом государственного пожарного надзора МЧС России или экспертной организацией категория риска влияет на интенсивность (формы, продолжительность, периодичность) проведения мероприятий по контролю. Иными словами, в случае соответствия расчета по оценке пожарного риска на объект защиты предъявляемым требованиям и (или) выполнение мер, разработанных по результатам расчетов пожарных рисков, подтверждающих выполнение условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности <sup>1</sup>, то в качестве поощрения, федеральный законодатель предписывает органам государственного пожарного надзора МЧС России проводить плановые проверки в отношении таких объектов защиты, исключительно по истечении срока, установленного для данного объекта защиты, в зависимости от присвоенной ему категории риска.

#### *5. Мероприятие по контролю.*

Согласно Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» под мероприятием по контролю федеральный законодатель понимает совокупность властных организационно-распорядительных действий должностных лиц контрольно-надзорного органа исполнительной власти, связанных с проведением проверки выполнения хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных отраслевыми и специальными Федеральными законами, принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также субъектов Российской Федерации и применении в предусмотренных законодательством Российской Федерации мер

---

<sup>1</sup> Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru/>. (дата обращения: 19.12.2020).

административного принуждения, которые в доктринальных источниках отечественного административного права традиционно принято делить на три группы: административно-предупредительные, административно-пресекательные, административное наказание.

В правоприменительной практике должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России к числу таких относятся:

– Административно-предупредительные меры: беспрепятственное по предъявлении служебного удостоверения и заверенной в установленном порядке копии распоряжения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки право посещать территорию и объекты защиты и проводить их обследования; право производить отбор образцов продукции, проб и их исследования, испытания, измерения; право проведения экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения требований пожарной безопасности с фактами причинения вреда;

– Административно-пресекательные меры: временный запрет деятельности, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее аннулирование; изъятие вещей и документов, арест товаров и иных вещей;

– Административное наказание: применяется к субъекту административного правонарушения, совершившему противоправное деяние в сфере пожарной безопасности.

В связи с этим мы приходим к выводу, что под административно-правовым методом государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности следует понимать совокупность или систему взаимосвязанных (взаимодополняемых) приемов и способов, целенаправленно применяемых должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России в отношении подконтрольных (поднадзорных) субъектов в рамках своей нормативно определенной компетенции в целях достижения намеченного результата.

Не вызывает сомнений, что все вышеперечисленные способы правовых

форм и методов осуществления государственной контрольной (надзорной) деятельности специализированным органом отраслевой (межотраслевой) компетенции органически взаимосвязаны между собой в процессе практической реализации функций исполнительной власти федерального уровня. В условиях проводимой в стране административной реформы они, как юридически значимые способы, имеют важное значение, особую актуальность, большую теоретическую и практическую значимость в повседневной государственно-управленческой деятельности, поскольку форма государственного управления обуславливает и выбор наиболее эффективных способов, приемов и средств государственного управления, в целях укрепления законности и правопорядка, предупреждения правонарушений, а также воспитания граждан Российской Федерации в духе неуклонного соблюдения действующего законодательства.

Переход государства к свободным рыночным отношениям потребовал быстрого решения острых задач, связанных с поиском и внедрением новых, совершенных и разнообразных способов, приемов и средств административно-правового воздействия на подвластных субъектов малого и среднего предпринимательства, как основ современной национальной экономики государства, но в то же время, не препятствующих им в перспективном развитии. В этой связи особый смысл приобретают слова Л.Л. Попова, утверждающего, что это вовсе не означает полный отказ от присущей государственно-управленческой деятельности властности. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу не результативности убеждения<sup>1</sup>. Несколько ранее аналогичную точку зрения высказал и А.С. Дугенец<sup>2</sup>.

По своей правовой природе властность объективно присуща государственному управлению, так как характеризует собой силу управляющего воздействия на субъектов административного права. Однако следует признать,

---

<sup>1</sup> Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров/отв. ред. Л. Л. Попов. – Москва: РГ – Пресс, 2016. С. 194–195.

<sup>2</sup> Дугенец А.С. Некоторые концептуальные вопросы административной ответственности в российском праве // Административное и административно-процессуальное право. Ч. 2. – М.: ЮНИТА–ДАНА, Закон и право, 2005. С. 267.

что современная государственная политика регулирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, акцентирует внимание на снижение административного давления на предпринимательское сообщество и внедрение новой модели дифференцированного (риск-ориентированного) подхода. Хозяйствующим субъектам стали предлагаться условия стимулирующего характера, реализация которых последними влияет на интенсивность (формы, продолжительность, периодичность) проведения мероприятий по контролю и профилактику нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности органами государственного пожарного надзора МЧС России. Иначе говоря, теперь государство все больше призывает воздерживаться от силовых способов воздействия на сознание, волю и формирование должного поведения в обществе субъектов административного права, укрепляя свой авторитет преимущественно через разъяснение, обоснование, внушение, поощрение, пропаганду, демонстрацию положительного примера, привитие заинтересованности и многие другие стимулирующие способы (меры).

Одним из наиболее ярких примеров проявления административно-правового метода убеждения в профилактической и контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России является ведение и опубликование в средствах массовой информации так называемых «Черных списков МЧС России». В такие списки включаются объекты социальной защиты населения, здравоохранения, образования, торговые и развлекательные комплексы и иные объекты защиты с массовым пребыванием людей, где грубо нарушаются требования пожарной безопасности и систематически не выполняются предписания специализированного контрольно-надзорного органа. В условиях участвовавших лесных пожаров (в большинстве случаев из-за поджогов гражданами прошлогодней травы) также регулярно корректируются и пополняются антирейтинговые списки недобросовестных руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, не предпринявших

надлежащих и своевременных мер по защите лесов от пожаров, муниципальных образований и объектов муниципальной собственности.

Как свидетельствует практика, на «Черные списки МЧС России» стали оперативно и адекватно реагировать руководители многих объектов защиты с массовым пребыванием людей, так как это крайне отрицательно стало влиять на их репутацию и имидж, спровоцировав собой резкий отток посетителей и увеличение финансовых потерь. Таким образом, через формирование интереса, в том числе и экономического (косвенного) характера, у нерадивых руководителей организаций стала происходить осознанность необходимости добровольного и своевременного выполнения предписанных законом правил поведения, что в конечном итоге, позволило внести существенные позитивные коррективы в эффективность процесса государственного управления, укрепления законности и правопорядка в стране.

Но если выделение с наихудшей стороны среди общего массива правонарушителей, используя аргументированные способы (меры) метода убеждения позволяет максимально приблизиться к достижению сформулированной государством цели управления, то, думается, использование этого же метода в совершенно противоположном смысле, через формирование исключительно положительного имиджа, путем аналогичного воздействия на экономические (материальные) интересы хозяйствующего субъекта, с целью должного выполнения обязанности по соблюдению требований в области пожарной безопасности, существенно повысит уровень и качество реализации функций исполнительной власти федерального уровня.

В этой связи мы считаем разумным предложить органам государственного пожарного надзора МЧС России активней внедрять в свою профилактическую и контрольную (надзорную) деятельность еще один способ (меру) реализации правопобуждающего административно-правового метода воздействия (убеждения) на поведение участников административных правоотношений под названием «Пожаробезопасные объекты защиты МЧС России».

Его сущность видится в том, что должностным лицам органов государственного пожарного надзора МЧС России, как и с «Черными списками МЧС России», необходимо вести учет и опубликовывать в средствах массовой информации «Пожаробезопасные объекты защиты МЧС России», на которых в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные федеральным законодателем. И таких объектов защиты с каждым годом становится все больше и больше. Государству, в лице его специализированного органа отраслевой (межотраслевой) компетенции, необходимо смело 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.

В этой ситуации полагаем, что проведение смотров, конкурсов на лучший пожаробезопасный объект защиты на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне 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 от начальников Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, Министров экономического развития субъектов Российской Федерации, предоставление различных льгот страховыми компаниями, оглашение в официальной обстановке о понижении категории риска объекта защиты) привнесет не только существенный вклад воспитания у них осознанной необходимости правомерного поведения, но и повысит самооценку руководителя, его авторитет среди коллег, искреннее уважение руководителей других хозяйствующих субъектов и руководителей органов государственной власти различных уровней.

Перечисленные выше примеры однозначно свидетельствует, что в настоящее время, 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 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. Ведь различного рода исполнение обязанностей, установленных государством, должно не только систематически контролироваться, но и поощряться<sup>1</sup>.

Обобщая изложенное можно сформулировать следующие *выводы*:

1. Проведенное исследование позволило выработать и предложить для введения в научный оборот авторскую дефиницию следующих специфичных научно-практических категорий:

а) административно-правовая форма государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности;

б) административно-правовой метод государственного контроля (надзора) в области пожарной безопасности.

2. В целях сокращения количества пожаров в местах с массовым пребыванием людей выработан и предложен эффективный и качественно новый 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 реестров и опубликования их в средствах массовой информации органами государственного пожарного надзора МЧС России. Также,

---

<sup>1</sup> Антипов Е.Г. О новом внешне активном способе реализации административно-правового метода осуществления контрольно-надзорной функции государства в области пожарной безопасности // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 92-96.

на наш взгляд, целесообразен новый, юридически значимый и перспективный способ реализации административно-правовой формы специализированным органом отраслевой компетенции 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).

Мы считаем, что скорейшее внедрение в профилактическую и контрольно-надзорную деятельность должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России предложенные нами новые внешне активные способы административно-правовой формы и методы осуществления государственной контрольной (надзорной) функции существенно повлияют на улучшение системы просвещения, информирования населения и пропаганды знаний в области пожарной безопасности, а также качественно повысят уровень противопожарной защищенности объектов защиты с массовым пребыванием людей, расположенных на территории Российской Федерации.

### **§3. Состояние и перспективы совершенствования административно-правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей**

Государственный контроль (надзор) является одним из видов административно-правового регулирования в сфере пожарной безопасности, который в настоящее время осуществляется с применением риск-ориентированного подхода и в связи с чем, этот вопрос приобретает все большую актуальность и практическую значимость. Проведенный анализ доктринальных источников в области отечественного административного права позволяет нам с



уверенностью говорить о существовании различных авторских мнений относительно сущности и полноты содержания понятия административно-правовое регулирование, что обусловлено, прежде всего, отсутствием его легальной дефиниции в законах и иных нормативных правовых актов. Приведем некоторые из них.

Так, например, Ю. А. Тихомиров определяет административно-правовое регулирование как разновидность государственного регулирования, представляющую собой механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка их функционирования<sup>1</sup>. Ю. М. Козлов полагает, что административно-правовое регулирование и его механизм – это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая – управляемого (объект управления)<sup>2</sup>. Аналогичного мнения придерживаются А.М. Волков и А.С. Дугенец, дополняя его тезисом, что подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти<sup>3</sup>. По мнению Ю.А. Копытова, административно-правовое регулирование является одним из видов отраслевого правового регулирования, основанного на действии административного права и богатого арсенала административно-правовых средств на общественные отношения, имеющие место в сфере деятельности государственной администрации. Итогом административно-правового регулирования, заключает автор, является административно-правовой порядок<sup>4</sup>. Мы же в дополнение напомним, что в юридической литературе в числе средств (элементов) административно-правового регулирования выступают: административно-правовые институты, административно-правовые акты,

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 198.

<sup>2</sup> Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 32.

<sup>3</sup> Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 36.

<sup>4</sup> Копытов Ю.А. Административное право: учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. – М.: Издательство Юрайт. – 2013. С. 51. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс.

юридические факты, административные договоры, административные правоотношения, административно-правовые действия органов и должностных лиц публичной власти, режим законности, правосознание.

Приведенные выше суждения ученых-административистов позволили нам прийти к выводу, что совокупность вышеуказанных юридических средств административно-правового характера образуют собственный механизм (систему) административно-правового регулирования. А организационное и целенаправленное применение совокупности вышеуказанных средств (элементов), каждый из которых выполняет свои регулятивные функции, воздействуя на участников правоотношений, позволяет достичь задуманной государством стратегической цели и прийти к намеченному результату. В рассматриваемом нами случае это обеспечение (достижение) требуемого уровня пожарной безопасности на объектах защиты с массовым пребыванием людей, или, иными словами, пожарный риск, не должен превышать допустимых значений, установленных действующим отраслевым специальным законодательством Российской Федерации. В этом контексте назрела необходимость поделиться собственными замечаниями и мыслями о том, что обозначенные понятия в настоящее время под собой подразумевают и как происходит их реализация на практике.

Итак, обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Можно сказать, что государство является ее основным субъектом обеспечения. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 69-ФЗ)<sup>1</sup> раскрывая сущность понятия «пожарная безопасность», предлагает правоприменителям понимать под ним состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров. Следовательно, федеральный законодатель определил легально закреплённой дефиницией предмет названного Закона. В свою очередь, с принятием Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ.1994. № 35. Ст. 3649.

о требованиях пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон № 123-ФЗ)<sup>1</sup>, в рассматриваемой сфере правоотношений закрепились и определение «пожарной безопасности объекта защиты» как состояние объекта защиты, характеризующееся возможностью предотвращения возникновения и развития пожара, а также воздействия на людей и имущество опасных факторов пожара. Таким образом, в настоящее время в отечественном правовом поле существует две легальные дефиниции, раскрывающие сущность пожарной безопасности, как в области государственного управления (Федеральный закон № 69-ФЗ), реализация которой осуществляется благодаря системе пожарной безопасности, представленной в виде совокупности сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на профилактику пожаров, их тушение и проведение аварийно-спасательных работ, так и в области технического регулирования (Федеральный закон № 123-ФЗ), представленной через систему обеспечения пожарной безопасности объекта защиты, основанной на совокупности систем предотвращения пожара, противопожарной защиты и комплекса организационно-технических мероприятий. Это, в конечном итоге, представляет собой построение последовательных, взаимосвязанных и взаимозависимых систем обеспечения пожарной безопасности, направленных на защиту человека, его имущества, общества, государства от потенциальных угроз.

Проведенный анализ учебной, научной и иной специальной юридической литературы позволяет нам судить о достаточной освещенности исследуемого нами правового института и вида (части) общественной безопасности, что, в свою очередь, выступает самостоятельным объектом административно-правового регулирования. Напомним, что под общественной безопасностью принято понимать состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от

---

<sup>1</sup> 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.

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Она неразрывно связана с личной безопасностью человека, а ее обеспечение является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup>. Мы полагаем, что следует согласиться с И.Б. Кардашовой, считающей, что «национальная безопасность является общим родовым понятием, объединяющим в себе совокупность видов национальной безопасности, не зависящих от отраслевых признаков»<sup>2</sup>. И хотя законодателем для правоприменения в специализированном нормативном правовом акте выработана и предложена легальная дефиниция пожарной безопасности, тем не менее среди юристов-исследователей наблюдается отсутствие единого подхода к его толкованию и пониманию. По данному вопросу в современной российской правовой науке встречаются разнообразные точки зрения, последовательно высказанные в разные периоды истории российского государства, отличающиеся между собой степенью своей полноты и юридическим содержанием. Напомним их.

Так, в частности, Ю.Н. Коряковцев рассматривает пожарную безопасность как динамически устойчивое состояние, при котором объективно отсутствуют или исключаются причины и условия, порождающие процесс неконтролируемого горения, а в случае возникновения последнего прекращается его распространение и причинение ущерба окружающей среде, интересам личности, коллективов, общества и государства свойственными ему поражающими факторами и их вторичными проявлениями<sup>3</sup>. А.И. Стахов, давая определение пожарной безопасности, говорит о ней как о разновидности национальной безопасности Российской Федерации, которая представляет собой урегулированное правом состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и

---

<sup>1</sup> Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) [электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 23.02.2020).

<sup>2</sup> Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. – 2008. – № 2. – С. 27-30.

<sup>3</sup> Коряковцев Ю.Н. Обеспечение пожарной безопасности: административно-правовое регулирование: дис... канд. юрид. наук. СПб, 1999. С. 41.

государства от угроз пожара<sup>1</sup>. А.В. Мартынов охарактеризовывает пожарную безопасность как состояние противоположное пожароопасному, то есть такое, при котором объективно отсутствует или исключается потенциальная или явная угроза причинения вреда тому или иному объекту опасными факторами пожара<sup>2</sup>. А.Г. Елагин определяет пожарную безопасность как состояние не только соответствующей существующей защищенности, но и как состояние, на которое направлен весь процесс формирования и реализации комплекса правовых, организационных, экономических мер, имеющих целью максимально полное обеспечение в данной сфере конституционных прав и выполнение обязанностей граждан, гарантирующее надежную защиту народного достояния от пожаров. Ее следует, продолжает автор, рассматривать как постоянно объективно возникающее динамичное явление, проходящее закономерные этапы развития и становления, как проблему, решаемую в конкретных условиях в той или иной мере<sup>3</sup>. С.А. Никольская видит пожарную безопасность как часть общественной безопасности, включающую в себя комплекс общественных отношений, на нормативной основе обеспечивающих состояние пожаробезопасной жизнедеятельности общества, своевременное тушение пожаров, проведение аварийно-спасательных работ, спасение людей и имущества, а также защищенность интересов личности, общества и государства от угроз пожаров<sup>4</sup>. С.А. Шатов остановился на кратком определении понятия пожарной безопасности как на неотъемлемой части системы общественной безопасности<sup>5</sup>. С.В. Макаркин определил пожарную безопасность как один из видов общественной безопасности, включающую в себя комплекс общественных отношений, обеспечивающих на нормативной основе состояние пожаробезопасной

---

<sup>1</sup>Стахов А.И. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности в России: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2001. С. 23.

<sup>2</sup>Мартынов А.В. Теоретико-правовые вопросы административного надзора в области промышленной безопасности: Учебное пособие. – Н. Новгород: Издательство Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2002. С. 61.

<sup>3</sup>Елагин А.Г. Пожарная безопасность (концептуальные подходы к обеспечению): Монография. – М.: Академия управления МВД РФ, 2004. С. 45-46.

<sup>4</sup>Никольская С.А. Преступления, посягающие на пожарную безопасность: дис. ...канд. юрид. наук. Тамбов. 2005. С. 91.

<sup>5</sup>Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора: дис. ...канд. юрид. наук. СПб. 2005. С.3.

жизнедеятельности общества, защищенность личности, материальных и культурных ценностей, общества и государства от пожаров и их последствий<sup>1</sup>. И наконец, К.В. Карелин предложил свое определение пожарной безопасности как отсутствие опасности для жизни, здоровья и имущества физических и юридических лиц, которое обеспечивается путем проведения специальных мероприятий по предотвращению пожаров, а также выполнения требований, установленных специальными нормативно-правовыми актами<sup>2</sup>.

При всем многообразии интерпретаций понятия пожарная безопасность, следует признать, что разработанные и представленные исследователями суждения, отличаются своей логичностью, яркостью, емкостью и неординарностью и, на наш взгляд, безусловно, заслуживают серьёзного исследовательского внимания юридического сообщества, экспертов и специалистов в области пожарной безопасности, как яркий пример последовательного и прогрессивного развития научной мысли во времени. Тем не менее, законодательное обеспечение безопасности страны всегда было и остаётся первоосновой в государственном управлении. Согласно действующим нормативным правовым актам федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, основными объектами обеспечения пожарной безопасности выступают: личность (человек), имущество (в том числе объект защиты), общество и государство. Можно сказать, что обеспечение безопасности (пожарной) одного из объектов напрямую влияет на уровень обеспечения безопасности других, впрочем, как и наоборот.

Как утверждают Н.Н. Брушлинский и С.В. Соколов, легально закреплённое в действующем законодательстве определение пожарной безопасности повторяет аналогичные дефиниции для любых видов безопасности, которые в свою очередь были ещё сформулированы во времена существования парадигмы «абсолютной» безопасности (или «нулевой»), т.е. до катастрофы в Чернобыле. После этого

---

<sup>1</sup> Макаркин С.В. Пожарная безопасность в системе вопросов местного значения Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск. 2006. С. 50.

<sup>2</sup> Карелин К.В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук. Саратов. 2012. С. 106.

планетарного бедствия она была заменена на парадигму «приемлемого» риска<sup>1</sup> или допустимого риска, что на наш взгляд, требует некоторого разъяснения и уточнения.

Как правило, правовые понятия «безопасность» и «риск» определяются с учетом этимологического значения рассматриваемых терминов в словарях русского языка. С.И. Ожегов определяет «риск» как возможную опасность, либо как действие на удачу, в надежде на счастливый исход. «Безопасность» толкуется как положение, при котором не угрожает опасность кому-нибудь или чему-нибудь, полная безопасность<sup>2</sup>. Таким образом, можно прийти к выводу, что понятия «безопасность» и «риск» являются взаимозависимыми и взаимодополняемыми, что и нашло свое подтверждение и закрепление в государственном стандарте<sup>3</sup>, где безопасность определяется как отсутствие недопустимого риска.

Дело в том, что в настоящее время существующая система обеспечения пожарной безопасности объекта защиты в обязательном порядке должна содержать комплекс мероприятий, исключающих возможность превышения значений допустимого пожарного риска, установленного Федеральным законом № 123-ФЗ, и направленных на предотвращение опасности причинения вреда третьим лицам в результате пожара. Кроме того, объекты защиты должны иметь системы пожарной безопасности, направленные на предотвращение воздействия на людей опасных факторов пожара, в том числе их вторичных проявлений на требуемом уровне. Требуемый уровень обеспечения пожарной безопасности людей с помощью указанных систем должен быть не менее 0,999999 предотвращения воздействия опасных факторов в год в расчете на каждого

<sup>1</sup> Брушлинский Н.Н. Современные проблемы обеспечения пожарной безопасности в России: Монография / Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. – М.: Академия МЧС России. 2014. С. 9; Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. Еще раз о пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. Научно-технический журнал. – 2012. – Том 21. – №6. – С. 10.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка: 57 000 слов/ Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М: Рус. яз., 1988. С. 555; Ожегов С.И. Словарь русского языка: около 53 000 слов. / С.И. Ожегов- 8-е изд., стереотип. - М.: Сов. энциклопедия, 1970. С. 39.

<sup>3</sup>ГОСТ Р 51898-2002 Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты. (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 05.06.2002 № 228-ст) [электронный ресурс]. URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/1152> (дата обращения: 22.03.2020).

человека, а допустимый уровень пожарной опасности для людей должен быть не более  $10^{-6}$  воздействия опасных факторов пожара, превышающих предельно допустимые значения в год в расчете на каждого человека<sup>1</sup>.

Согласно правилам статьи 6 Федерального закона № 123-ФЗ, пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной при выполнении одного из следующих условий:

- в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>2</sup>, и пожарный риск не превышает допустимое значение одной миллионной в год;

- в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ, и нормативными документами по пожарной безопасности.

Таким образом, реализация хозяйствующими субъектами предложенной законодателем концепции пожарной безопасности в конечном итоге свидетельствует о вполне оправданном и справедливом подходе Н.Н. Брушлинского и С.В. Соколова, считающих, что под пожарной безопасностью следует понимать состояние объекта защиты, при котором значения всех рисков, связанных с этим объектом, не превышают их допустимых уровней (значений). Это означает, что на данном этапе развития общества большей степени снижения уровня любой опасности, угрожающей конкретному объекту защиты, добиться невозможно, т.е. опасность в явном виде как бы отсутствует, и именно поэтому объект по определению можно считать безопасным. Только в этом смысле можно

---

<sup>1</sup> ГОСТ 12.1.004-91 Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования. (утв. Постановлением Госстандарта СССР от 14.06.1991 № 875) (ред. от 01.10.1993) // М.: Стандартиформ. 2006. – 68 с.

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



говорить о безопасности как о «состоянии защищенности» объекта защиты, так как абсолютной безопасности не может быть в принципе<sup>1</sup>.

Отсюда следует, что при выборе хозяйствующими субъектами одного из условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, устраняя существующие нарушения инженерно-технического и организационного характера, в конечном итоге, преследуется цель на достижение результата - числа. Математический показатель стал эталоном, характеризующим состояние защищенности объекта защиты от потенциального характера возникновения и развития пожара, а также воздействия на людей и имущество его опасных факторов. Однако, верна ли утвержденная федеральным законодателем величина (уровень) допустимых значений пожарного риска, и отражает ли она фактическое состояние пожарной безопасности объекта защиты, исходя из национальных социально-экономических условий и ежегодной многотысячной гибели людей в результате пожаров в стране, как мы уже об этом говорили в первом параграфе настоящего исследования, покажет лишь время.

В свете разрешения рассматриваемого нами вопроса и с учетом предложенных законодателем альтернативных способов подтверждения соответствия объекта защиты предъявляемым требованиям, полагаем, что в настоящее время, под *пожарной безопасностью, как вида общественной безопасности, следует 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 (уровня) допустимых значений пожарного риска*<sup>2</sup>.

Проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» представлен в приложении № 3 исследования.

---

<sup>1</sup>Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. Еще раз о пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. Научно-технический журнал. –2012. –Том 21. – № 6. – С. 10.

<sup>2</sup>Антипов Е.Г. Новый взгляд на определение пожарной безопасности // История пожарной охраны и современная пожарная охрана: сборник материалов международной научно-практической конференции. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. С. 89-94.

*С вышеизложенным предложением согласились 258 (77,7%) сотрудников, 34 (10,2%) – не согласны, 32 (9,6%) – затруднились с ответом, 8 (2,4%) – высказали иные точки зрения.* (Приложение № 2).

Однако для фактической реализации содержания предложенной нами дефиниции необходимо скорее сделать следующие и очень важные шаги, направленные на устранение системных ошибок при реализации государственной контрольной (надзорной) функции в сфере обеспечения пожарной безопасности объектов защиты различного функционального предназначения, на стадиях проектирования, строительства и вводе в эксплуатации, что, как следствие, приводит к самым негативным последствиям для человека, общества и государства в результате пожара (например, ТРЦ «Зимняя вишня», погибло 64 человека, в том числе 41 ребенок), вплоть до введения режима чрезвычайной ситуации федерального уровня и порождения в российском общественном сознании целого ряда вопросов: куда смотрели пожарные? Почему пожар снова на объекте с массовым пребыванием людей? Кто виноват, и что делать?

Конечно, мы не склонны драматизировать сложившуюся ситуацию, но дело в том, что в рамках проводимой административной реформы и сокращения избыточных административных барьеров на пути становления в стране комфортной среды для развития малого и среднего предпринимательства, Федеральным законом от 18.12.2006 г. № 232 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> были внесены существенные изменения в статью 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»<sup>2</sup>. С 1 января 2007 года должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России, или как про них писали в средствах массовой информации того времени: «...главный и непреодолимый административный барьер развития малого и среднего предпринимательства в градостроительной сфере страны»,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 52 (1 ч.). Ст. 5498.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

лишили права принимать непосредственное и самое активное участие в обеспечении пожарной безопасности объектов капитального строительства на всех стадиях его существования (реализации): от разработки и согласования документации перед строительством, во время строительства и на стадии ввода в объекта контроля в эксплуатацию и, что самое важное, с правом решающего голоса в работе комиссий по приемке в эксплуатацию строящихся объектов, с передачей настоящих полномочий должностным лицам органов государственного строительного надзора Российской Федерации.

Кроме того, из статьи 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> были исключены положения о необходимости предоставления застройщиком в специализированные органы исполнительной власти различных уровней, выдавшие разрешение на строительство, заключения органов государственного пожарного надзора МЧС России, о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации в области пожарной безопасности. Иными словами, реализация вышеуказанных законодательных инициатив по факту привела к тому, что вот уже более двенадцати лет(!) из под контроля (надзора) должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России фактически выведены многочисленные торгово-развлекательные многофункциональные комплексы, крупные универмаги, торговые центры, бизнес-центры, административные здания, магазины и прочие бытовые и промышленные объекты капитального строительства с массовым пребыванием людей, поскольку, как свидетельствует практика, именно субъекты малого и среднего предпринимательства, являются законными владельцами большинства вновь созданных ими либо переданного им недвижимого имущества.

В этой связи возникает вполне закономерный вопрос об эффективности работы системы государственного строительного надзора.

---

<sup>1</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Как нам представляется, целесообразно обратить внимание на ряд важных моментов. Если до принятия вышеуказанных изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России осуществляли полный цикл контроля (надзора) за соблюдением требований пожарной безопасности на объекте капитального строительства. Как правило, это был один и тот же наиболее подготовленный в профессиональном плане инспектор (поскольку учитывалась еще и совокупность двух важных условий: выбор места строительства объекта защиты и административно-правовой статус инспектора, в части реализации предоставленных ему полномочий (по Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, городу, муниципальному образованию)). Однако при передаче настоящих полномочий государственному строительному надзору сама система согласования проектно-сметной документации на строительство объектов защиты, контроль (надзор) при строительстве, вводе в эксплуатацию на соответствие требованиям пожарной безопасности кардинально изменилась, в связи с чем вопрос эффективности устранения государством избыточных административных барьеров в градостроительной деятельности и пожарной безопасности, как мы полагаем, стал весьма сомнительным. И здесь, в качестве наглядного примера, рассмотрим ситуацию с объектом строительства для массового пребывания людей.

В соответствии с пунктом 1, подпунктами 4 и 5 пункта 2, пунктом 2.2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в случае, если объекты капитального строительства с количеством этажей не более чем два, общая площадь которых составляет не более чем 1500 квадратных метров, которые предназначены для осуществления производственной деятельности и не предназначены для проживания граждан, относятся к объектам массового пребывания граждан ( а это именно те объекты, на которых в последнее время участились пожары с массовой гибелью людей), экспертиза проектной документации на осуществление строительства, реконструкции указанных объектов капитального строительства является обязательной. В свою очередь,

экспертиза проводится в форме государственной<sup>1</sup> (далее – Постановление Правительства РФ № 145) или негосударственной<sup>2</sup>, что утверждено соответствующими подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Технический заказчик или застройщик по своему выбору направляет проектную документацию и результаты инженерных изысканий в любую из вышеуказанных экспертиз, за исключением тех случаев, когда обязательна государственная экспертиза.

В соответствии частью 4.3 статьи 49 и статьи 50 Градостроительного кодекса Российской Федерации, негосударственная экспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий проводятся юридическими лицами, аккредитованными на право проведения негосударственной экспертизы соответствующего вида Федеральной службой по аккредитации (Росаккредитация)<sup>3</sup>, на основании договора между заявителем и экспертной организацией, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

В тоже время, в соответствии с пунктом 9 Постановления Правительства РФ № 145, пунктом 5.1 части 1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственную экспертизу в отношении проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий проводят учреждения (например, ФАУ «Главное управление государственной экспертизы» и его филиалы), подведомственные Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Акцентируем внимание, что обе экспертизы осуществляются сейчас на платной основе, что не имело места ранее при

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (ред. от 26.10.2020) «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 (ред. от 01.10.2020) «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1960.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1070 (ред. от 15.12.2016) «О порядке аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» (вместе с «Правилами аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий») // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 385.

реализации подобных полномочий должностными лицами органов государственного пожарного надзора МЧС России.

Далее техническому заказчику и, как правило, юридическому лицу, которое уполномочено застройщиком и от имени застройщика заключать договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте необходимо получить разрешение на строительство объекта, которое в соответствии со статьей 36 и пунктами 4, 5 и 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, по месту нахождения земельного участка. В своей сущности, разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, в том числе, затрагивая вопросы обеспечения пожарной безопасности, поскольку заключение экспертизы является неотъемлемой частью в перечне документов, предъявляемых для разрешения на строительство.

Далее на первый план вступает государственный строительный надзор Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации<sup>1</sup> (Ростехнадзор), так как в соответствии со статьей 6 Федеральный закон № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в случае, если при строительстве или реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, федеральный государственный пожарный надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности. И здесь следует напомнить, что согласно пункту 4 «Положения об осуществлении

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 03.06.2020) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

государственного строительного надзора в Российской Федерации»<sup>1</sup> предметом государственного строительного надзора является проверка наличия разрешения на строительство; соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации и выполнения требований части 2,3 и 3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации. То есть это третий, специализированный орган федерального уровня, и уже межотраслевой компетенции, осуществляющий контроль (надзор) в области градостроительства и пожарной безопасности, от начала строительства объекта и до момента ввода его в эксплуатацию. Но дело в том, что каждый из вышеперечисленных органов исполнительной власти, реализуя возложенные на них государством функции (в отличие от государственного пожарного надзора МЧС России) осуществляет контроль (надзор) в области пожарной безопасности только на определённом участке работы.

Так, государственная или негосударственная экспертиза оценивает пожарную безопасность объекта защиты исключительно на основе проектной документации и не имеет права проверить ее фактическое состояние на соответствие утвержденному проекту.

Органы исполнительной власти различных уровней, наделенные полномочиями выдачи разрешения на строительство и на территории которых расположен земельный участок, смотрят только к какому выводу пришла государственная или негосударственная экспертиза. Они точно так же не имеют права проверить ее фактическое состояние на соответствие утвержденному проекту в будущем.

Государственный строительный надзор Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации следит за ходом строительства объекта вплоть до ввода в эксплуатацию и не

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (ред. от 18.07.2019) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774.

может отвечать за то, какие произойдут после его приемки по инициативе хозяйствующего субъекта изменения объемно-планировочного характера на объекте капитального строительства в погоне за извлечением экономической выгоды. И только после этого, соблюдая гарантии Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup>, на объект защиты приходят должностные лица органов государственного пожарного надзора МЧС России и встречаются с теми неразрешимыми проблемами, о чем мы упоминали ранее.

Подводя некоторый итог, считаем необходимым напомнить, что, как известно, большая часть всего нового – это хорошо забытое или хорошо доработанное старое. В этой связи, как нам представляется, есть все основания вернуть в статью 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» права и обязанности должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, в части:

- *участвовать с правом решающего голоса в работе комиссий по выбору площадок (трасс) строительства, а также комиссий по приемке, заверенных строительством (реконструкцией) объектов;*
- *рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение организаций, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований;*
- *проводить в организациях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы, выборочные проверки в части соответствия*

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.



*разрабатываемой ими проектной и проектно-сметной документации требованиям пожарной безопасности.*

Это позволит качественно, а главное своевременно, контролировать состояние строительных конструкций и инженерных систем зданий и сооружений как одного из основных факторов, влияющих на состояние пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей<sup>1</sup>.

Проект федерального закона о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» представлен в приложении № 3 исследования.

***С настоящей инициативой согласились 281 (84,6%) сотрудников, 24 (7,2 %) – не согласны, 23 (6,9%) – затруднились с ответом, 4 (1,2%) – высказали иные точки зрения.*** (Приложение № 2).

Кроме того, проведение административной реформы осуществления контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации продолжается уже несколько лет, но вопрос избыточности и противоречивости существующих требований в области пожарной безопасности, направленных на защиту личности, имущества, общества и государства от пожаров, по-прежнему является актуальным и широко обсуждаемым.

К правоотношениям, связанным с осуществлением органами государственного пожарного надзора МЧС России административных процедур планирования, организации и проведения плановых и внеплановых мероприятий по контролю в отношении хозяйствующих субъектов, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>. И надо признать, что данная работа занимает большую часть рабочего времени должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации 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.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

Преследуя цель повысить состояние защищенности жизни и здоровья людей, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества от пожаров, соответствующее современному уровню развития общества и экономики, Федеральный закон № 123-ФЗ, установил, что техническое регулирование в области пожарной безопасности представляет собой установление в нормативных правовых актах Российской Федерации и нормативных документах по пожарной безопасности требований пожарной безопасности к продукции, процессам проектирования, производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации. В то же время Федеральный закон № 123-ФЗ определил, что пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если будет выполнено одно из условий соответствия, установленных статьей 6 настоящего закона.

Следует добавить, что к нормативным документам по пожарной безопасности также относятся и национальные стандарты (ГОСТ), своды правил, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований данного закона.

Кроме этого, для зданий и сооружений, для которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности, на основе требований Федерального закона № 123-ФЗ должны быть разработаны специальные технические условия, отражающие специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

Таким образом, проведенный анализ нормативных требований в области пожарной безопасности, позволил определить структуру мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объектов защиты (рис.1), в соответствии с которой:

- 1) норма может быть как обязательного применения (содержится в техническом регламенте), так и добровольного (национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные

документы, содержащие требования пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований), однако окончательный характер добровольности нормы можно подтвердить, только после проведения расчета значений пожарного риска на объекте защиты и сравнив его с нормативным значением допустимого риска;

2) для зданий, сооружений, для которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности, должны быть разработаны специальные технические условия, отражающие специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.



Рисунок 1. - Структура мероприятий по обеспечению пожарной безопасности

Однако, вступивший в силу Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ) <sup>1</sup> предлагает несколько иной подход к обеспечению противопожарной безопасности объектов защиты. Названный источник определил, что безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если:

<sup>1</sup> 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.

1) выполнены все обязательные требования, установленные национальными стандартами и сводами правил (частей таких стандартов и сводов правил)<sup>1</sup>;

2) предусматривается возможность невыполнения обязательных требований, направленных на обеспечение безопасности зданий и сооружений при разработке специальных технических условий (рис.2):



Рисунок 2 - Структура системы мероприятий по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений

Таким образом, в настоящее время сложилась ситуация, когда Федеральный закон № 384-ФЗ внес некоторую путаницу, во вполне разумную концепцию пожарной безопасности, предложенную Федеральным законом № 123-ФЗ. В итоге это проявилось в узаконенных принципиально противоположных подходах к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты хозяйствующими субъектами, а должностных лиц органов государственного пожарного надзора

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4661.

МЧС России такие перемены в законодательстве уже не первый год ставят в тупик.

Напомним, что принятие Федерального закона № 123-ФЗ и Федерального закона № 384-ФЗ произошло в целях реализации положений о техническом регулировании, основу которого составляет Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>1</sup>, однако на практике предложенные подходы обеспечения безопасности объектов защиты, в том числе и противопожарной, с указанными законами не совпадают, что выражается в следующем:

1) Федеральный закон № 123-ФЗ устанавливает обязательные требования техническим регламентом, что соответствует положениям Федерального закона № 184-ФЗ, а Федеральный закон № 384-ФЗ устанавливает обязательные требования национальными стандартами и сводами правил (их частями).

2) Федеральным законом № 123-ФЗ предусмотрен выбор между выполнением всех добровольных требований или выполнением только обязательных, но с учетом степени риска причинения вреда, что соответствует положениям Федерального закона № 184-ФЗ, а Федеральный закон № 384-ФЗ степень риска не учитывает.

3) Федеральный закон № 123-ФЗ допускает, что в случае отсутствия нормативных требований пожарной безопасности к объекту защиты, можно разработать специальные технические условия, отражающие специфику обеспечения пожарной безопасности и содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, что не противоречит Федеральному закону № 184-ФЗ, а Федеральный закон № 384-ФЗ предусматривает возможность невыполнения обязательных требований, направленных на обеспечение безопасности зданий и сооружений при разработке специальных технических условий.

Следует сказать, что одними из первых с предложением о кардинальном

---

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

реформировании существующей системы нормативно-правового регулирования в области пожарной безопасности выступили В.И. Козлачков<sup>1</sup> и В.С. Тимошин<sup>2</sup> и, тем не менее, озвученный ими вопрос до сих пор не нашел своего разрешения. Более того, в рамках действия Федерального закона № 384-ФЗ Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) активизировало работу по внедрению новых сводов правил, которые, в свою очередь, также содержат требования по обеспечению пожарной безопасности. Все это приводит к тому, что из-за переизбытка нормативного регулирования, все намерения законодателя, направленные на выстраивание должной системы технического регулирования в области пожарной безопасности, в конечном итоге, сводятся к нулю.

Таким образом, можно констатировать, что наличие двух, идущих в разрез, но законодательно утвержденных подходов к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты, свидетельствуют о том, что существующая система обеспечения пожарной безопасности разбалансирована и нуждается в дальнейшем совершенствовании. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, в какой-либо мере имеющие отношение к вопросам регулирования пожарной безопасности, исходя из собственного понимания, начинают разрабатывать и утверждать (нормировать) требования пожарной безопасности, что как минимум усложняет и запутывает нормативную правовую базу в данной области. Сложившаяся практика создает правовые и нормативные коллизии, что, в свою очередь, препятствует достижению основных целей административной реформы надзорных органов.

Разрешение существующей проблемы, как мы полагаем, находится в содержании самого Федерального закона № 184-ФЗ. Из статьи 7 названного нормативного правового акта следует, что техническое регулирование направлено

---

<sup>1</sup> Козлачков В.И. Техническое регулирование в области пожарной безопасности: Монография. – М.: Академия ГПС МЧС России. 2011. С. 56-104; Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях: учеб. пособие для слушателей института повышения квалификации / Сост. В.И. Козлачков. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. С. 5-13.

<sup>2</sup> Тимошин В.С. Кто защитит пожарную безопасность? // Пожаровзрывобезопасность. – 2014. – Том 23. – № 2. – С. 81-84.

на установление минимально необходимых требований с учетом степени риска причинения вреда и указанием исчерпывающих видов безопасности, на обеспечение которых распространяется техническое регулирование, в числе которых и пожарная безопасность. В то же время, в статье 5.1. Федерального закона № 184-ФЗ отмечается, что особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом № 384-ФЗ, который, в свою очередь, развивая и конкретизируя положения Федерального закона № 184-ФЗ, в конечном итоге не должен ему противоречить. Из приведенного выше логически следует, что предложенный Федеральным законом № 384-ФЗ подход к обеспечению безопасности не соответствует целям технического регулирования.

Важно и то, что в соответствии Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по контролю и надзору в области обеспечения пожарной безопасности, и, кроме того, является разработчиком и обладателем методик расчетов риска в рассматриваемой области правоотношений. Следовательно, иные федеральные органы исполнительной власти, которые закрепляют требования пожарной безопасности в своей нормативной базе, должны придерживаться порядка, установленного федеральным законодателем и МЧС России, а именно Федерального закона № 123-ФЗ, а не иного источника<sup>1</sup>.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, представляется обоснованным сделать следующие *выводы*.

1. В связи с тем, что в настоящее время федеральный государственный пожарный надзор осуществляется органами государственного пожарного надзора МЧС России с применением риск-ориентированного подхода и математический

---

<sup>1</sup> Е.А. Аюпов., Е.Г. Антипов. Современные подходы к обеспечению пожарной безопасности // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности» [электронный ресурс]. URL: <http://ipb.mos.ru/ttb> Выпуск № 2 (66). 2016 г.

показатель ( $10^{-6}$ ) стал эталоном, характеризующим уровень состояния защищенности объекта защиты, автором выработано и предложено новое содержательное наполнение определения термина «пожарная безопасность».

2. В целях поддержания и повышения уровня состояния защищенности объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения и категории риска от пожаров на стадиях проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации (полный цикл) автором доказана целесообразность вновь (повторно) наделить должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, правами следующего содержания:

- участвовать с правом решающего голоса в работе комиссий по выбору площадок (трасс) строительства, а также комиссий по приемке, заверенных строительством (реконструкцией) объектов;

- рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение организаций, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований;

- проводить в организациях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы, выборочные проверки в части соответствия разрабатываемой ими проектной и проектно-сметной документации требованиям пожарной безопасности.

3. Утверждается, что принятые во исполнение положений Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» предложили хозяйствующим субъектам принципиально противоположные подходы к обеспечению пожарной



безопасности объектов защиты, что на практике создает нормативно-правовые коллизии и приводит к разбалансированности системы обеспечения пожарной безопасности. В этой связи обосновывается вывод, что выполнение требований пожарной безопасности необходимо проводить исключительно в соответствии с положениями, установленными Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

## Заключение

Информационно-технологическая цивилизация явилась логическим этапом пути, к которому пришло человечество за время своего существования. Научно-технический прогресс в современной России стал основой для создания и развития качественно новых технологий, обновления основных фондов производственного оборудования, оживления отечественной промышленности и увеличения объемов строительства объектов защиты с массовым пребыванием людей различного функционального назначения и категории риска.

Повышение темпов экономического развития и объективный рост сложности производства, в свою очередь, оказали весьма существенное влияние на масштабы финансового и материального ущерба от ежегодно имеющих место пожаров вне зависимости от характера и вида источников возникновения. Это позволяет утверждать, что за все время существования и развития России, пожары, как опасное социальное явление, всегда оказывали, оказывают и в будущем продолжают оказывать неблагоприятное воздействие на устойчивость социально-экономического развития общества и государства. В этой связи особую актуальность и значимость приобретает роль органов государственного пожарного надзора МЧС России.

Проведенное диссертационное исследование представило возможным разработать новую научную идею системного и комплексного исследования процесса генезиса и эволюции критериев идентификации «объекта защиты с массовым пребыванием людей» в области пожарной безопасности в разные периоды существования нашего государства и выявить совокупность коренных (сущностных) признаков административного контроля и административного надзора в области пожарной безопасности, наилучшим образом раскрывающих его правовую природу в современных условиях функционирования системы обеспечения пожарной безопасности страны.

Раскрыты особенности современного административно-правового регулирования организации и осуществления государственного контроля

(надзора) в сфере обеспечения пожарной безопасности в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей.

Определены и обоснованы формы (виды) взаимодействия (модели социального управления), на которых базируется внутрисистемное взаимодействие, целостность и единство организационной структуры органов государственного пожарного надзора МЧС России.

Автором приведены аргументы доказывающие, 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 и надзорным организационно-правовыми способами обеспечения законности и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти федерального уровня, а не исключительно надзорным, как было принято считать ранее.

Также в результате исследования удалось выявить существенные и принципиально важные отличия (особенности) между административным контролем и административным надзором в области пожарной безопасности и раскрыть их сущность.

В целях уменьшения количества пожаров на объектах защиты с массовым пребыванием людей автором 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.

Кроме того, в результате проведенного диссертационного исследования удалось выработать и ясно формулировать научно обоснованные рекомендации и предложения по совершенствованию норм федеральных отраслевых и кодифицированных законов «О пожарной безопасности»; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

Федерации»; «Градостроительный кодекс Российской Федерации»; «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и подзаконных актов – «О противопожарном режиме»; «Правила противопожарного режима в Российской Федерации»; «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)».

**Библиографический список****I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 445.
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. 18.03.2019) // СЗ РФ. – 2001. – № 49. – Ст. 4552.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.08.2020) // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 16.
7. Декрет СНК РСФСР от 17.04.1918 «Об организации государственных мер борьбы с огнем» // СУ РСФСР. – 1918. – № 32. – Ст. 428.
8. Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 (ред. от 29.06.2018) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Российская газета. – 1992. – № 190.
9. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 15.10.2020, с изм. от 16.10.2020) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

11. Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 30.01.2020) [Электронный ресурс] // URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 20.04.2020)
12. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.
13. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
14. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 29. – Ст. 2757.
15. Федеральный закон от 04.11.1995 № 164-ФЗ «О ратификации Соглашения о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь и Протокола о введении режима свободной торговли без изъятий и ограничений между Российской Федерацией и Республикой Беларусь» // СЗ РФ. – 1995. – № 45. – Ст. 4240.
16. Федеральный закон от 02.05.1997 № 76-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об уничтожении химического оружия» // СЗ РФ. – 1997. – № 18. – Ст. 2105.
17. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.06.2020) // СЗ РФ. – 1998. – № 26. – Ст. 3009.
18. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140.
19. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
20. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

21. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму» // СЗ РФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
22. Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 52 (1 ч.). – Ст. 5498.
23. Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5557.
24. 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.
25. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.
26. 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.
27. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.03.2020) // СЗ РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.
28. Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4604.
29. Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. – 2011. – № 50. – Ст. 7358.
30. Федеральный закон от 21.07.2012 № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об

учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. – 2012. – № 30. – Ст. 4177.

31. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СЗ РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6977.

32. Федеральный закон от 13.07.2015 № 234-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4360.

33. Федеральный закон от 13.07.2015 № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4372.

34. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (Часть I). – Ст. 3851.

35. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

36. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

37. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

38. Указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 (ред. от 29.06.2020) «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882.

39. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2333.



40. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 23.02.2020).
41. 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.
42. Указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2019. – № 42 (часть III). – Ст. 5892.
43. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (ред. от 30.06.2020) «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» // СЗ РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.
44. Постановление Правительства РФ от 20.06.2005 № 385 (ред. от 25.04.2019) «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» // СЗ РФ. – 2005. – № 26. – Ст. 2649.
45. Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (ред. от 18.07.2019) «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации» (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2006. – № 7. – Ст. 774.
46. Постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145 (ред. от 26.10.2020) «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. – 2007. – № 11. – Ст. 1336.
47. Постановление Правительства РФ от 29.12.2008 № 1070 (ред. от 15.12.2016) «О порядке аккредитации на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» (вместе с «Правилами аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий») // СЗ РФ. – 2009. – № 3. – Ст. 385.

48. Постановление Правительства РФ от 31.03.2009 № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» (вместе с «Правилами проведения расчетов по оценке пожарного риска») // СЗ РФ. – 2009. – № 14. – Ст. 1656.
49. Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 (ред. от 29.06.2018) «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» // СЗ РФ. – 2009. – № 15. – Ст. 1836.
50. Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 (ред. от 12.11.2018) «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (вместе с «Правилами представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений») // СЗ РФ. – 2009. – № 30. – Ст. 3823.
51. Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 (ред. от 26.06.2020) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» // СЗ РФ. – 2009. – № 50. – Ст. 6096.
52. Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 (ред. от 30.11.2020) «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. – 2010. – № 28. – Ст. 3706.
53. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы

проектов административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3169.

54. Постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1225 (ред. от 06.10.2017) «О лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. – 2012. – № 2. – Ст. 298.

55. Постановление Правительства РФ от 31.03.2012 № 272 (ред. от 01.10.2020) «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» // СЗ РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1960.

56. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 09.10.2019) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // СЗ РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1964.

57. Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 390 (ред. от 23.04.2020) «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2415.

58. Постановление Правительства РФ от 31.11.2012 № 69 (ред. от 28.04.2015) «О лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» // СЗ РФ. – 2012. – № 7. – Ст.854

59. Постановление Правительства РФ от 29.08.2014 № 875 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, ее территориальных органов и подведомственных организаций, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. – 2014. – № 36. – Ст. 4859.

60. Постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1193 (ред. от 29.11.2019) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы и формы паспорта безопасности объектов (территорий) уголовно-исполнительной системы» // СЗ РФ. – 2014. – № 47. – Ст. 6553.
61. Постановление Правительства РФ от 03.12.2014 №1309 (ред. от 04.07.2020) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. – 2014. – № 50. – Ст. 7098.
62. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 (ред. от 07.12.2016) (документ утратил силу) («Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 465.
63. Постановление Правительства РФ от 25.03.2015 № 272 (ред. от 29.07.2020) «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)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.10.2020) // СЗ РФ. – 2015. – № 14. – Ст. 2119.
64. Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 № 415 (ред. от 31.10. 2019) «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» // СЗ РФ. – 2015. – № 19. – Ст. 2825.
65. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 23.09.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или)

используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») // СЗ РФ. – 2016. – № 35. – Ст. 5326.

66. Постановление Правительства РФ от 17.10.2016 № 1054 (ред. от 29.06.2017) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), находящихся в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федерального агентства по недропользованию, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, а также подведомственных им организаций, и формы паспорта безопасности таких объектов (территорий)» // СЗ РФ. – 2016. – № 43. – Ст. 6032.

67. Постановление Правительства РФ от 13.01.2017 № 8 (ред. от 21.03.2020) «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства здравоохранения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий)» // СЗ РФ. – 2017. – № 4. – Ст. 654.

68. Постановление Правительства РФ от 10.02.2017 № 166 (ред. От 21.03.2019) «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.

69. Постановление Правительства РФ от 25.12.2019 № 1824 «Об уполномоченном органе Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» // СЗ РФ. – 2019. – № 52 (часть II). – Ст. 8043.

70. Постановление Правительства РФ от 04.07.2020 № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 29. – Ст. 4661.
71. Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 г. № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 39. – Ст. 6056.
72. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
73. «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (новая редакция)» (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [Электронный ресурс] // URL: <http://government.ru/> (дата обращения: 10.12.2020).
74. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.03.1931 «О дополнении Уголовного кодекса РСФСР статьями 128-а и 128-б» // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1931. – № 86 (Документ утратил силу).
75. Постановление ЦИК России от 03.07.2020 № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. – 2020. – № 144.
76. Приказ МВД РФ от 14.12.1993 № 536 (ред. от 20.10.1999) (документ утратил силу) «О введении в действие Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.12.1993 № 445) // Российские вести. – 1994. – № 12. – 1994. – № 36.
77. Приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и

организации этой деятельности» (вместе с «Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке», «Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции») (Зарегистрировано в Минюсте России 03.07.2019 № 55115) [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2019/07/08/mvd-prikaz205-site-dok.html> (дата обращения: 19.11.2020).

78. Приказ Минстроя России от 10.04.2020 № 198/пр «О критериях отнесения объектов, указанных в пунктах 4 и 5 части 2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, к объектам массового пребывания граждан» [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 02.06.2020).

79. Приказ Росстандарта от 14.07.2020 № 1190 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. – 2020. – № 10.

80. Приказ Ростехнадзора от 20.08.2014 № 369 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах» (зарегистрировано в Минюсте России 17.12.2014 № 35211) // Российская газета. – 2014. – № 298.

81. Приказ МЧС РФ от 18.06.2003 № 313 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)» (вместе с «ППБ 01-03...») (зарегистрировано в Минюсте РФ 27.06.2003 № 4838) (документ утратил силу) // Российская газета. – 2003. – № 129.

82. Приказ МЧС России от 27.02.2020 №119 «Об утверждении изменения № 1 к своду правил СП 7.13130 «Отопление, вентиляция и кондиционирование. Требования пожарной безопасности», утвержденному Приказом МЧС России от

21.02.2013 № 116 [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 11.09.2020).

83. Приказ МЧС РФ от 10.07.2009 № 404 (ред. от 14.12.2010) «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» (зарегистрировано в Минюсте России 17.08.2009 № 14541) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – № 37 (прил. к Методике не приводятся).

84. Приказ МЧС России от 30.06.2009 № 382 (ред. от 02.12.2015) «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» (зарегистрировано в Минюсте России 06.08.2009 № 14486) // Российская газета. – 2009. – № 161.

85. Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.12.2020).

86. Приказ МЧС России от 07.06.2016 № 312 (ред. от 22.07.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры» (зарегистрировано в Минюсте России 13.01.2017 № 45228) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.12.2020).

87. Приказ МЧС России от 16.10.2013 № 665 (ред. от 22.07.2019) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и



ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по контролю за соблюдением лицензионных требований при осуществлении деятельности по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений» (зарегистрировано в Минюсте России 23.01.2014 № 31101) // Российская газета. – 2014. – № 3.

88. Приказ МЧС России от 14.12.2018 № 600 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий государственной услуги по предоставлению информации о присвоенной (об изменении ранее присвоенной) деятельности и (или) используемым объектам категории риска в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и пожарной безопасности» (зарегистрировано в Минюсте России 22.05.2019 № 54686) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.12.2020).

89. Приказ МЧС России от 28.11.2011 № 710 (ред. от 26.11.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности» (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2011 № 22899) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.12.2020).

90. Приказ МЧС России от 20.10.2017 № 452 (ред.28.02.2020) «Об утверждении Устава подразделений пожарной охраны» (зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2018 № 50452) [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020)
91. Приказ МЧС России от 23.10.2017 № 454 (ред. от 05.02.2018) «Об утверждении карты коррупционных рисков и мер по их минимизации Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).
92. Приказ МЧС России от 16.03.2020 № 171 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по предоставлению государственной услуги по регистрации декларации пожарной безопасности и формы декларации пожарной безопасности» (зарегистрировано в Минюсте России 17.04.2020 № 58127) [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).
93. Приказ МЧС России от 28.11.2011 № 710 (ред. от 26.11.2018) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных технических условий для объектов, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, отражающих специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности» // Российская газета. – 2002. – № 11.
94. Приказ МЧС России от 24.03.2017 № 132 «Об утверждении Порядка оформления и содержания заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований территорий по вопросам обеспечения пожарной безопасности,

выполнения требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и оформления результатов таких плановых (рейдовых) осмотров, обследований» [Электронный ресурс] // URL:

[http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno\\_pravovie\\_akti\\_Ministerstva/item/33336902/](http://www.mchs.gov.ru/law/Normativno_pravovie_akti_Ministerstva/item/33336902/)  
(дата обращения: 19.12.2020)

95. Приказ МЧС России от 25.10.2004 № 484 (ред. от 10.11.2016) «Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (зарегистрировано в Минюсте России 23.11.2004 № 6144) // Российская газета. – 2004. – № 267.

96. Распоряжение МЧС России от 09.02.2016 № 43-559-19 «Об обеспечении пожарной безопасности объектов системы МЧС России» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 02.12.2020).

97. Распоряжение МЧС России от 20.12.2019 № 755 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2020 год» [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2020).

98. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 20.09.2017) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. – 2001. – № 8. – Ст. 130.

99. Закон г. Москвы от 12.03.2008 № 13 (ред. от 30.04.2014) «О пожарной безопасности в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. – 2008. – № 4. – Ст. 50.

100. Закон Московской области от 27.12.2005 № 269/2005-ОЗ (ред. от 28.11.2018) «О пожарной безопасности в Московской области» (принят постановлением Мособлдумы от 14.12.2005 № 2/162-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2005. – № 249.

101. Устав Московской области (подписан Губернатором МО от 11.12.1996 № 55/96-ОЗ, принят решением Мособлдумы от 05.11.1996 № 5/108 и решением

Мособлдумы об отклонении заключения Главы Администрации МО от 04.12.1996 № 6/112) (ред. от 25.10.2018) // Подмосковные известия. – 1996. – № 239.

102. Устав городского округа Ивантеевка Московской области (принят решением Совета депутатов города Ивантеевки МО от 26.01.2017 № 530/37) (ред. от 02.10.2018) (зарегистрировано в Управлении Минюста России по Московской области 09.03.2017 № RU503250002017008) // Пульс Ивантеевки. – 2017. – № 21.

103. ГОСТ Р 51898-2002 Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты. (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 05.06.2002 № 228-ст) [Электронный ресурс] // URL: <http://aquagroup.ru/normdocs/1152> (дата обращения: 22.03.2020).

104. «ГОСТ 12.1.004-91. Межгосударственный стандарт. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования. (утв. Постановлением Госстандарта СССР от 14.06.1991 № 875). – М.: Стандартиформ, 2006. – 68 с.

105. «ГОСТ 12.1.004-76. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 12 февраля 1976 г. № 384 срок действия установлен с 01.07.1977). – М.: Государственный комитет СССР по стандартам, 1983. – 19 с.

106. «ГОСТ 12.1.004-85. Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования» (утв. Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 28 марта 1985 г. № 916 срок действия установлен с 01.07.1986). – М.: Издательство стандартов, 1989. – 83 с.

107. «ОСТ 90015-39. Общесоюзные противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий». Комитет по делам строительства при СНК Союза ССР. Государственное издательство строительной литературы. Москва. –1939. – 45 с.

108. «НСП 102-51. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населённых мест». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. –1953. – 53 с.

109. «Н 102-54. Противопожарные нормы строительного проектирования промышленных предприятий и населенных мест». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. –1955. – 90 с.
110. «СН 3-57. Временные нормы проектирования санаториев и домов отдыха». Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре. Москва. –1957. – 24 с.
111. «Временные правила и нормы промышленного строительства». Издательство «Плановое хозяйство». Москва. Госплан СССР. –1929. – 129 с.
112. «СНиП II-A.5-70\*. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений». Часть II, Раздел А. Глава 5. Издательство литературы по строительству. Москва. – 1971. – 19 с.
113. «СНиП II-2-80. Противопожарные нормы проектирования зданий и сооружений». Госстрой СССР. – М.: Стройиздат. – 1981 – 14 с.
114. «СНиП 21-01-97\*. Пожарная безопасность зданий и сооружений» (приняты и введены в действие Постановлением Минстроя РФ от 13.02.1997 № 18-7) (ред. от 19.07.2002) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 09.11.2020).
115. «СНиП II-A.5-62. Противопожарные требования. Основные положения проектирования». Часть II, Раздел А. Глава 5. Государственное издательство литературы по строительству, архитектуре и строительным материалам. Москва. – 1963. – 15 с.
116. СП 1.13130. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» (утв. Приказом МЧС России от 19.03.2020 № 194 «Об утверждении свода правил (вместе с «СП 1.13130.2020 Свод правил..»)» [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.09.2020).
117. «СП 5.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические. Нормы и правила проектирования» (утв. Приказом МЧС России от 25.03.2009 № 175) (ред. от 01.06.2011) (вместе с «Методикой расчета параметров АУП при поверхностном пожаротушении водой и пеной низкой кратности», «Методикой расчета

параметров установок пожаротушения высокократной пеной», «Методикой расчета массы газового огнетушащего вещества для установок газового пожаротушения при тушении объемным способом», «Методикой гидравлического расчета установок углекислотного пожаротушения низкого давления», «Общими положениями по расчету установок порошкового пожаротушения модульного типа», «Методикой расчета автоматических установок аэрозольного пожаротушения», «Методикой расчета избыточного давления при подаче огнетушащего аэрозоля в помещение») // Пожарная безопасность. – 2010. – № 3.

118. «СП 1.13130.2009. Свод правил. Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» (утв. Приказом МЧС России от 25.03.2009 № 171) (ред. от 09.12.2010) [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 11.12.2020).

119. «СП 118.13330.2012\*. Свод правил. Общественные здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 31-06-2009» (утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 635/10) (ред. от 03.12.2016). – М.: Минстрой России. – 2014 [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 07.12.2020).

120. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1997. – № 47.

121. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1998. – № 36.

122. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 04.04.2001 «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. – 2001. – № 66.

123. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2004. – № 109.

124. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2006. – № 97.
125. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.11.2010 «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Парламентская газета. – 2010. – № 63.
126. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 22.12.2011 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2011. – № 29.
127. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 г. «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2014. – № 278.
128. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. – 2020. – № 7.

## **II. Международные нормативные правовые акты**

1. Постановление ВС РФ от 12.12.1991 № 2014-1 «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств» (вместе с Соглашением от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», Протоколом от 21.12.1991, «Соглашением о координационных институтах Содружества Независимых Государств», «Протоколом совещания глав независимых государств», решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 21.12.1991, «Соглашением о совместных мерах в отношении ядерного оружия», «Алма-Атинской декларацией») // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1991. – № 51. – Ст. 1798.
2. Соглашение о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь (Заключено в г. Минске 06.01.1995) // СЗ РФ. – 1996. – № 45. – Ст. 5057.
3. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (подписан в г. Москве 26.02.1999) (с изм. от 10.10.2014) // СЗ РФ. – 2001. – № 42. – Ст. 3983.

4. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ред. от 06.10.2007, с изм. от 10.10.2014) (подписан в г. Астане 10.10.2000) // СЗ РФ. – 2002. – № 7. – Ст. 632.
5. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.12.2019).
6. 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»» [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 25.10.2020).
7. Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 12. (опубликован без приложения).

### **III. Материалы судебной практики**

1. Определение Конституционного Суда РФ от 06.11.2014 № 2531-О «По запросу Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда о проверке конституционности пункта 3 статьи 1244 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2019).

### **IV. Монографии, учебники, учебные пособия, словари**

1. Абрамов В.А., Глуховенко Ю.М., Сметанин В.Ф. История пожарной охраны. Краткий курс [Текст]: учебник: В 2 ч. Ч.1 /под. ред. проф. В.А. Абрамова. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2005. – 285 с.



2. Агапов А.Б. Административное право [Текст]: учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 937 с. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс.
3. Административное право [Текст]: учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 574 с. – Серия: Бакалавр. Базовый курс.
4. Административное право [Текст]: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1995. – 728 с.
5. Административное право [Текст]: Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. – 992 с.
6. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 608 с.
7. Административное право [Текст]: Учебник / М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. – 320 с.
8. Административное право России. Общая часть [Текст]: Учебник / Под ред. д-ра юрид. наук. Проф. С.А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 506 с.
9. Административное право России [Текст]: учебник / Д. Н. Бахрах. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – 624 с.
10. Административное право [Текст]: учебник для бакалавров / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – 574 с.
11. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник для бакалавров / отв. ред. Л.Л. Попов. – Москва: РГ-Пресс, 2016. – 563 с.
12. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
13. Аникин Ю.В. Проектное дело в строительстве [Текст]: [учеб. пособие] / Ю.В. Аникин, Н.С. Царев; [науч. ред. В.И. Аксенов]; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. – 124 с.
14. Антипов Е.Г. Правовые основы организации обеспечения пожарной безопасности [Текст]: Курс лекций (для слушателей очной и заочной формы

обучения) / Антипов Е.Г., Степанова И.А. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2019. – 135 с.

15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления [Текст]: Курс лекций. Изд. 2-е, дополненное. М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.

16. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2008. – 528 с.

17. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник для вузов. М.: Норма, 2000. – 640 с.

18. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

19. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов. М.: Норма, 2004. – 766 с.

20. Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право) [Текст]: Конспект лекций (вместо литографированных записок). 3-е изд., доп. Петроград: Типография Т-ва «Екатерингофское печатное дело», 1915. – 409 с.

21. Бланк Ф., Оттимофиоре Д. Регулирующие и надзорные органы государств - членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере – структура, практики и примеры [Электронный ресурс] //

URL:<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PRECO P/Technical%20Papers/TP%202015/ECCU-2312-PRECO P-TP6-2015RU.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

22. Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь / начатый проф. И.Е. Андриевским, продолжается под редакцией А. А. Арсеньева и заслуженного профессора Е. Е. Петрушевского [Текст]: в 86 т. СПб., 1893. Том IX.

23. Брушлинский Н.Н. Современные проблемы обеспечения пожарной безопасности в России [Текст]: Монография / Н.Н. Брушлинский, С.В. Соколов. – М.: Академия МЧС России, 2014. – 178 с.

24. Буганов В.И. Петр Великий и его время. – М.: Наука, 1989. – 192 с.

25. Волков А.М., Дугенец А.С. Административное право [Текст]: учебник/ А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА – М, 2012. – 288 с.
26. Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации [Текст]: Учеб. для вузов. М.2001. – 624 с.
27. Елагин А.Г. Пожарная безопасность (концептуальные подходы к обеспечению) [Текст]: Монография. – М.: Академия управления МВД РФ, 2004. – 268 с.
28. Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации [Текст]: аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 89 с, [1] с. – 200 экз. – ISBN 978-5-7598-1240-1 (в обл.).
29. Ильин В.В., Мешалкин Е.А. История пожарной охраны России [Текст]: Учебник. – М: Академия ГПС МЧС России, 2003. – 348 с.
30. Козлачков В.И. Техническое регулирование в области пожарной безопасности [Текст]: Монография. – М.: Академия ГПС МЧС России.2011. – 225 с.
31. Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях: учеб. пособие для слушателей института повышения квалификации / Сост. В.И. Козлачков. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. – 69 с.
32. Козлов Ю. М. Административное право [Текст]: Учебник. М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
33. Козлов Ю.М. Административное право [Текст]: Учебник. М.: Юристъ, 2005. – 554 с.
34. Конин Н.М. Административное право России [Текст]: Учебник. /Под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилов, М-во образования и науки Рос. Федерации, Федер. агентство по образованию, Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2006. – 596 с.

35. Копытов Ю.А. Административное право [Текст]: учебник для бакалавров / Ю.А. Копытов. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 645 с. – Серия: Бакалавр. Углубленный курс.
36. Красных В.И. Толковый словарь паронимов русского языка [Текст]: 1100 паронимических рядов: более 2600 паронимов / В.И. Красных. – М.: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 598 с.
37. Кудрявцев В., Кучаков Р. Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? [Текст] / Под редакцией К. Титаева и Д. Скугаревского (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). – СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. – 19 с.
38. Кудрявцев В.Е., Кузнецова Д.А., Кучаков Р. Плановые проверки в России [Текст] (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). – СПб: ИПП ЕУ СПб, 2017. – 28 с.
39. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка [Текст]: Ок. 35 000 слов. – М.: Рус. яз., 1990. – 704 с. – (малая 6-ка словарей рус. яз.). – ISBN 5-200-01084-5.
40. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права [Текст]: Учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2000. – 511 с.
41. Лешков В.Н. Русский народ и государство [Текст] / Сост., предисл., примеч. А.Д. Каплина / Отв. ред. О.А. Платонов. – М.: Институт русской цивилизации, 2010. – 688 с.
42. Любашиц В.Я., Мордовцев А.Ю., Мамычев А.Ю. Теория государства и права». – М.: РИОР, 2014. – 450 с.
43. Макаркин С.В. Организация обеспечения пожарной безопасности [Текст]: учебное пособие / С.В. Макаркин. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2017. – 210 с.
44. Манохин В.М. Советское административное право [Текст]. Курс лекций. Выпуск второй-часть ОСОБЕННАЯ. Саратов.1968. – 232 с.
45. Марков К.В. Государственный контроль / К.В. Марков. – М.: Известия, 2004. – 402 с.

46. Мартынов А.В. Теоретико-правовые вопросы административного надзора в области промышленной безопасности [Текст]: Учеб пособие / А.В. Мартынов; М - во образования Рос. Федерации. Нижегород. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н.И. Лобачевского, 2002 (Тип. ун-та). – 72 с.
47. Мартынов А.В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России [Текст]: Монография. – Нижний Новгород, Саров: СГТ, 2009. – 112 с.
48. Мартынов А.В. Административный надзор в России [Текст]: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ–ДАТА: Закон и право, 2010. – 183 с. – (Серия «Научные издания для юристов»).
49. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование [Текст]. Монография. – Москва: NOTA BENE, 2010. – 548 с.
50. Микеев А.К. Пожар. Социальные, экономические, экологические проблемы. – М.: Пожнаука, 1994. – 385 с.
51. Милинский А.И. Принципы нормирования эвакуации людей из зданий массового назначения // Пожарная профилактика и пожаротушение. Информационный сборник. Выпуск первый. – М.: Издательство литературы по строительству «Стройиздат». 1964. – 97 с.
52. Морозова Л.А. Теория государства и права [Текст]. Учебник. 4-е изд., перераб, и доп. М.: Российское юридическое образование, 2010. – 384 с.
53. Овсянко Д. М. Административное право [Текст]. М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
54. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст]: около 53 000 слов. / С.И. Ожегов- 8-е изд., стереотип. - М.: Сов. энциклопедия, 1970. – 900 с.
55. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст]: около 57 000 слов. / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 10-е изд., стер. – М.: Сов. энциклопедия, 1973. – 848 с.
56. Ожегов С.И. Словарь русского языка [Текст]: 57 000 слов/ Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. М: Рус. яз., 1988. – 750 с.

57. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка [Текст]: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская А.Н.; Российский фонд культуры; – 3-е изд., стереотипное испр. и доп. – М.: АЗЪ, 1995. – 928 с.
58. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Текст]: Ок.100 000 слов, терминов и фразеологических выражений/ С.И. Ожегов; под ред. проф. Л.И. Скворцова. – 27-е изд., исп. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство «Мир и образование», 2015. – 736 с.
59. Пожары и пожарная безопасность в 2011 году: Статистический сборник. Под общей редакцией В.И. Климкина. – М.: ВНИИПО, 2012, – 137 с.: ил. 40 [Электронный ресурс] // URL: <http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2011-pogary.pdf> (дата обращения: 25.12.2019).
60. Пожары и пожарная безопасность в 2017 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2018, – 125 с.: ил. 42 [Электронный ресурс] // URL: <http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2017-pogary.pdf> (дата обращения: 25.12.2019).
61. Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2019, – 125 с.: ил. 42 [Электронный ресурс] // URL: [http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2018\\_pogary.pdf](http://vniipo.ru/ufiles/ufiles/Reestry/Sbornik-2018_pogary.pdf) (дата обращения: 25.02.2020)
62. Пожары и пожарная безопасность в 2019 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2020, – 80 с.: ил. 30.
63. Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Зуев А.Г., Кнутов А.В., Максимова С.И., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2015 [Электронный ресурс] // URL: [https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/doklad-knd\\_rspp\\_2015.pdf](https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/doklad-knd_rspp_2015.pdf) (дата обращения: 12.06.2019 года).
64. Пожарный устав [Текст] // Свод законов Российской империи. Том XII. Часть I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и

пожарный. – Спб.: В типографии Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. – 664 с.

65. Пожары и пожарная безопасность в 2017 году [Текст]: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2018, – 125 с.: ил. 42.

66. Пожары и пожарная безопасность в 2018 году [Текст]: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2019, – 125 с.: ил. 42.

67. Полное собрание законов Российской империи [Текст]. Собрание Первое. Том V. 1713 – 1719 гг. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. – 782 с.

68. Правовое регулирование государственного контроля [Текст]: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Н. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Анкил, 2012. – 480 с.

69. Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования [Текст]: монография / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 256 с.

70. Проблемы общей теории права и государства [Текст]: Учебник для вузов / Под общ. ред. Академии РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2006. – 832 с.

71. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства [Текст]: вопросы и ответы. – М.: Новый Юрист, 1999. – 420 с.

72. Раппопорт П.А. Древнерусское жилище. – Л.: Наука, 1975. – 180 с. – (Археология СССР. Свод археологических источников. Выпуск Е1–32). (обл.)

73. Раппопорт П.А. Строительное производство Древней Руси X–XIII вв.: Учебное пособие. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургская фирма РАН, 1993. – 160 с. – ISBN 5–02–027357–0.

74. Раппопорт П. А. Древнерусская архитектура. – СПб.: Стройиздат. С.–Петербургское отд-ние, 1993. – 288 с. – ISBN 5–274–00981–6.

75. Российское законодательство X – XX веков. В девяти томах. Т. 1. Законодательство Древней Руси. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.
76. Россинский Б.В, Ю.Н. Старилов. Административное право [Текст]: учебник/ Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра, 2010. – 928 с.
77. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975. – 382 с.
78. Скугаревский Д, Титаев К., Кудрявцев В. Влияние плановых проверок на деятельность организаций. Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2016. –16 с.
79. Смоленский М.Б. Административное право [Текст]: учебник/ М. Б. Смоленский, Э.В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2010. – 320 с.
80. Смоленский М.Б. Административное право [Текст] / М.Б. Смоленский. Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. – 346 с.
81. Словарь церковно-славянского и русского языка. Типография Императорской Академии наук Т. II. – СПб., 1847. – 475 с.
82. Советская пожарная охрана [Текст] / Сост. Т.А. Ворошилова, В.Т. Потемкин. – Москва. 1988. – 84 с.
83. Старостин С.А. Административное право России. Общая часть [Текст]: учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 506 с.
84. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974. – 159 с.
85. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М., 1987. – 112 с.
86. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. – М.: Высочайше утвержд. Т-ство «Печатня С.П. Яковлева», 1897. – 715 с.
87. Тарасов А.М. Государственный контроль в России [Текст]: Монография / Тарасов А.М. – М., 2008. – 672 с.
88. Теория государства и права [Текст]: учебник / коллектив авторов; отв. ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2012. – 400 с.



90. Теория государства и права [Текст]: курс лекций /под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М. 1997. – 672 с.
91. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс [Текст]: Полный курс. – М: Юринформцентр, 2001. – 652 с.
92. Устав пожарный. Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Т. XII. Ч. 1. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный, и пожарный. – СПб., 1857. – 664 с.
93. Харисов Г.Х., Фирсов А.В. Обоснование нормативного значения и расчетной величины индивидуального пожарного риска в зданиях и сооружениях [Текст]: Монография. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. – 225 с.
94. Храпанюк В.Н. Теория государства и права [Текст]: Учебник для высших учебных заведений / Под редакцией профессора В.Г. Стрекозова – М.: Издательство «Интерстиль», «Омега-Л», 2006. – 382 с.
95. Эллисон В.А. Пожарная профилактика в изложении применительно к курсу Пожарного техникума [Текст]: в 2 т./ В. А. Эллисон. – М.: Изд-во НКВД СССР, 1931. – Т.1 «Основы и принципы». – 263 с.

#### **V. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций**

1. Samoshin D., Belosokhov I. Pre-movement time in public buildings: experiments and their practical application. [Text] / D. Samoshin, I. Belosokhov // International Scientific and Technical Conference «Emergency evacuation of people from buildings», Warsaw, 2011. Pp. 299-308.
2. 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. 104-108.
3. 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.

4. Аюпов Е.А., Антипов Е.Г. Современные подходы к обеспечению пожарной безопасности [Электронный ресурс] / Е.А. Аюпов, Е.Г. Антипов // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». 2016. № 2 (66). URL: <http://ipb.mos.ru/ttb>.

5. 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.

6. 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.

7. 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 // 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.

8. Антипов Е.Г. Понятие, значение и особенности обеспечения пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей: проблемы правоприменения. // 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.

9. Антипов Е.Г. Отличительные признаки между государственной функцией и государственной услугой в области пожарной безопасности // 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.
10. Антипов Е.Г. Административный надзор в области пожарной безопасности: понятие и признаки // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 10 (149) – С. 410-413.
11. Антипов Е.Г. Понятие и содержание административного контроля в области пожарной безопасности в современных условиях // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2020. – № 11. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.online-science.ru/userfiles/file/7divdeeurdq1bzlmq9xjr9izqxrckpos.pdf> (дата обращения: 08.12.2020).
12. Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства [Текст] / Е.Г. Бабелюк // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 47-54.
13. Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. Еще раз о пожарной безопасности [Текст] / Н.Н. Брушлинский, С.В. Соколов // Пожаровзрывобезопасность. Научно-технический журнал. – 2012. – Том 21. – № 6. – С. 10.
14. Брушлинский Н.Н., Соколов С.В. Об усовершенствовании «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» [Текст] / Н.Н. Брушлинский, С.В. Соколов // Пожаровзрывобезопасность. 2012. – Том 21. – № 3. – С. 10.
15. Давлетов С.Ф. Категории «контроль» и «надзор»: сущность понятия и соотношения // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 4. – С. 126.
16. Дугенец А.С. Некоторые концептуальные вопросы административной ответственности в российском праве [Текст] / А.С. Дугенец // Административное

и административно-процессуальное право. Ч. 2. – М.: ЮНИТА–ДАНА, Закон и право. 2005. С. 267.

17. Зарубицкая Т.К., Скляр И.А. Правовое положение органов, обеспечивающих законность в государственном управлении. [Текст] / Т.К. Зарубицкая, И.А. Скляр. – Н. Новгород, 1993. – С. 14.

18. Иванов В.И. Особенности формирования и состав духовенства Черноморского казачьего войска в конце XVIII в. [Текст] / В.И. Иванов // Русь, Россия: Средневековье и Новое время. Выпуск 3: Третьи чтения памяти академика РАН Л.В. Милова. Материалы к международной научной конференции. Москва, 21- 23 ноября 2013 г. – М., 2013. – С. 343.

19. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности [Текст] / И.Б. Кардашова // Административное право и процесс. – 2008. – № 2. – С. 27-30.

20. Козловский М.Ю. Пролетарская революция и право [Текст] / М.Ю. Козловский // Пролетарская революция и право. – 1918. – № 1. – С. 24.

21. Кузнецов В.И. Административные регламенты. Юридические вопросы [Текст] / В.И. Кузнецов // научно-практическое пособие. – Москва, 2010. – С. 7.

22. Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности [Текст] / А.В. Мартынов // Бизнес в законе. – 2009. – № 4. – С. 9.

23. Маштакова Е.А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб [Текст] / Е.А. Маштакова // Философия права. – 2004. – № 1. – С. 67.

24. Минченко О.С. Контрольно-надзорные функции и государственные услуги: взаимосвязь понятий. Государственное управление. Электронный вестник выпуск № 37 апрель 2013 г. [Текст] / О.С. Минченко // URL: [cyberleninka.ru/.../kontrolno-nadzornye-funktsii-i-gosudarstvennye-uslugi-vzaimosv...](http://cyberleninka.ru/.../kontrolno-nadzornye-funktsii-i-gosudarstvennye-uslugi-vzaimosv...) (дата обращения: 15.08.2019).

25. Побежимова Н.И. Контроль и надзор в сфере исполнительной власти (общие вопросы) [Текст] / Н.И. Побежимова // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия

Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции». М.: Проспект, 2018. – С. 5-6.

26. Побежимова Н.И. Основные тенденции развития контроля и надзора в сфере государственного управления [Текст] / Н.И. Побежимова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И. А. Складова (Россия, г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г.) / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. – С. 139.

27. Тимошин В.С. Кто защитит пожарную безопасность? [Текст] / В.С. Тимошин // Пожаровзрывобезопасность. – 2014. – Том 23. – № 2. – С. 81-84.

28. Федотов В.В. Проблемы разграничения государственных услуг и государственных функций в России на современном этапе [Текст] / В.В. Федоров // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 1157-1163.

29. Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности [Текст] / М. С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 85.

## **VI. Диссертации, авторефераты диссертаций**

1. Адыев А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: Политико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Анас Анварович Адыев. – Казань, 2007. – 204 с.

2. Акопов Л.В. Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Леонид Владимирович Акопов – Ростов - на-Дону, 2002. – 395 с.

3. Бачурин А.Г. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бачурин Александр Геннадьевич. – Санкт-Петербург, 2019. – 238 с.

4. 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.
5. 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.
6. Беляев В.П. Надзор как правовая форма государственной деятельности: Общетеоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Валерий Петрович Беляев – Белгород, 2000. – 183 с.
7. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Валерий Петрович Беляев – Саратов, 2006. – 436 с.
8. 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.
9. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативных-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Людмила Александровна Галанина – Москва, 2001. – 184 с.
10. 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.
11. Гурин А.И. Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Игоревич Гурин – Саратов, 2004. – 217 с.
12. Гуциев В.А. Правовое регулирование обеспечение пожарной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.03 / Вахид Абдурашидович Гуциев. – Санкт-Петербург, 2009. – 179 с.
13. 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.

14. Ермоленко С.В. Система законодательства Российской Федерации (вопросы теории и практики): автореферат дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сергей Владимирович Ермоленко – Волгоград, 2006. – 26 с.

15. 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.

16. 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.

17. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Сергей Михайлович Зырянов – Москва, 2010. – 497 с.

18. 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.

19. 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.

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

21. Котляров Ю.В. Административный надзор Росстандарта в сфере технического регулирования по обеспечению безопасности продукции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 – Москва, 2019. – 197 с.

22. 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.
23. 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.
24. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Владимирович Мартынов – Воронеж, 2011. – 662 с.
25. Маслов А.Е. Административно-правовое регулирование и организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Евгеньевич Маслов. – Москва, 2001. – 23 с.
26. Маслов А.Е. Административно-правовое регулирование организация лицензионной деятельности в сфере пожарной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алексей Евгеньевич Маслов. – Москва, 2001. – 190 с.
27. Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: Общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алексей Валерьевич Морозов. – Владимир, 2004. – 169 с.
28. Никольская С.А. Преступления, посягающие на пожарную безопасность: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Софья Александровна Никольская. – Тамбов, 2005. – 198 с.
29. Пожарский Д.В. Контрольно-надзорная функция современного государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Дмитрий Владимирович Пожарский – Москва, 2004. – 222 с.
30. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Юлия Сергеевна Смородинова – Волгоград, 2015. – 36 с.



31. Соловьев А.А. Систематизация законодательства о спорте (российский и зарубежный опыт): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Андрей Александрович Соловьев. – Москва, 2011. – 440 с.
32. 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.
33. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Михаил Робертович Стерлинг – Санкт-Петербург, 2004. – 195 с.
34. 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.
35. 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.
36. Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Алла Борисовна Яблонская – Москва, 2009. – 175 с.

## **VII. Интернет-ресурсы**

1. Справочно-правовая система «Гарант».
2. Справочно-правовая система «Консультант Плюс»
3. [www.mchs.gov.ru](http://www.mchs.gov.ru)
4. [www.scrf.gov.ru](http://www.scrf.gov.ru)
5. Сводные статистические данные о численности населения СССР, России с 1976 г. по 1990 г. // официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 25.01.2020).

6. Сводные статистические данные о численности населения Российской Федерации с 2008 г. по 2019 г. // официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2020).
7. План проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Главного управления МЧС России по г. Москве на 2018 год в области пожарной безопасности // Официальный сайт Главного управления МЧС России по г. Москва [Электронный ресурс] URL: [http://moscow.mchs.ru/upload/site3/nadzor/Plan\\_proverok\\_yuridicheskikh\\_lits\\_na\\_2018\\_god.pdf](http://moscow.mchs.ru/upload/site3/nadzor/Plan_proverok_yuridicheskikh_lits_na_2018_god.pdf) (дата обращения: 06.04.2018 г.).
8. Ежегодный план проведения проверок Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербургу на 2020 год // Официальный сайт Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербург [Электронный ресурс] URL: <http://78.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/plany-i-rezultaty-provedeniya-planovyh-proverok/plany-provedeniya-proverok/2020-god/ezhegodnyy-plan-provedeniya-proverok-glavnogo-upravleniya-mchs-rossii-po-g-sankt-peterburgu-na-2020-god>. (дата обращения: 06.11.2019 г.).
9. Паспорт приоритетного проекта «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» // Официальный сайт МЧС России [Электронный ресурс] URL: <https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/06.09.2019/fd30d03d02eb4f79500d48f1b918a944.pdf> (дата обращения: 16.01.2020).
10. Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая X Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) // официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nalog.ru/>. (дата обращения 23.12.2019).
11. Доклад Рабочей группы по присоединению Российской Федерации к Всемирной торговой организации [Электронный ресурс] // URL:

[http://static.consultant.ru/obj/file/doc/docladrg\\_rf\\_vto.pdf](http://static.consultant.ru/obj/file/doc/docladrg_rf_vto.pdf) (дата обращения: 20.12.2019).

12. Методические рекомендации по организации Главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации работы по получению экспертными организациями добровольных аккредитаций в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска (утв. МЧС России 23.11.2015 № 2-4-87-44-7) [Электронный ресурс] // URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 20.12.2019).

## Приложения

## Приложение № 1

**СВЕДЕНИЯ О ПОЖАРАХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТЕРЯХ  
ОТ НИХ В СТРАНЕ  
с 1923 г. по 1945 г.**

| Годы | Количество пожаров | Общая сумма ущерба (в руб.) | Годы | Количество пожаров | Общая сумма ущерба (в руб.) |
|------|--------------------|-----------------------------|------|--------------------|-----------------------------|
| 1923 | 99 222             | 2 531 273                   | 1935 | 56 918             | 16 285 897                  |
| 1924 | 132 612            | 4 478 520                   | 1936 | 63 074             | 17 950 250                  |
| 1925 | 127 565            | 8 066 020                   | 1937 | 57 749             | 17 056 528                  |
| 1926 | 148 395            | 9 142 551                   | 1938 | 72 536             | 25 745 629                  |
| 1927 | 150 580            | 7 782 536                   | 1939 | 76 757             | 21 395 968                  |
| 1928 | 143 402            | 7 002 032                   | 1940 | 71 803             | 22 790 145                  |
| 1929 | 128 104            | 6 049 792                   | 1941 | 54 089             | 14 281 085                  |
| 1930 | 100 403            | 7 048 120                   | 1942 | 40 662             | 20 311 230                  |
| 1931 | 101 498            | 8 044 100                   | 1943 | 41 992             | 27 409 868                  |
| 1932 | 98 125             | 10 249 872                  | 1944 | 43 011             | 21 049 386                  |
| 1933 | 94 045             | 13 005 800                  | 1945 | 44 199             | 21 725 855                  |
| 1934 | 83 171             | 15 246 250                  |      |                    |                             |

**СВЕДЕНИЯ О ПОЖАРАХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТЕРЯХ  
ОТ НИХ В СТРАНЕ  
с 1977 г. по 1982 г.**

| Годы | Количество пожаров | Ущерб. руб. |
|------|--------------------|-------------|
| 1977 | 104 115            | 141 127 635 |
| 1978 | 102 195            | 140 861 913 |
| 1979 | 105 809            | 166 309 189 |
| 1980 | 103 105            | 162 173 806 |
| 1981 | 105 802            | 163 050 961 |
| 1982 | 104 853            | 166 444 068 |

**СВЕДЕНИЯ О ПОЖАРАХ, СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЯХ И  
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОТЕРЯХ ОТ НИХ В СТРАНЕ  
с 1976 г. по 1990 г.**

| Годы        | Количество<br>пожаров | Ущерб. руб.        | Уничтожено<br>строений | Погибло<br>людей |              |
|-------------|-----------------------|--------------------|------------------------|------------------|--------------|
|             |                       |                    |                        | Всего            | В т.ч. детей |
| <b>1976</b> | <b>107 255</b>        | <b>154 037 924</b> | <b>29 890</b>          | <b>6 633</b>     | <b>1 368</b> |
| 1977        | 104 115               | 141 127 635        | 32 018                 | 6 798            | 1 394        |
| 1978        | 102 195               | 140 861 913        | 30 069                 | 7 049            | 1 307        |
| 1979        | 105 809               | 166 309 189        | 32 209                 | 7 434            | 1 307        |
| 1980        | 103 105               | 162 173 806        | 30 901                 | 8 456            | 1 471        |
| 1981        | 105 802               | 163 050 961        | 32 673                 | 7 880            | 1 334        |
| 1982        | 104 853               | 166 444 068        | 31 059                 | 7 825            | 1 303        |
| 1983        | 117 561               | 199 325 769        | 36 012                 | 8 484            | 1 516        |
| 1984        | 158 135               | 256 477 637        | 41 359                 | 10 682           | 1 770        |
| <b>1985</b> | <b>170 704</b>        | <b>324 630 345</b> | <b>39 787</b>          | <b>11 066</b>    | <b>1 861</b> |
| 1986        | 124 918               | 293 528 801        | 41 109                 | 8 679            | 1 780        |
| 1987        | 125 602               | 290 351 853        | 37 520                 | 8 603            | 1 639        |
| 1988        | 139 872               | 338 656 600        | 43 776                 | 8 504            | 1 875        |
| 1989        | 157 729               | 456 816 000        | 57 313                 | 9 135            | 1 794        |
| <b>1990</b> | <b>168 700</b>        | <b>518 800 000</b> | <b>65 339</b>          | <b>10 083</b>    | <b>1 783</b> |

## РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ 332 ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ

**1. Укажите Ваш общий стаж работы на должностях в подразделениях МВД РФ, Министерства обороны РФ, МЧС РФ.**

|                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| <b>а. 1-5 лет</b>      | <b>43 чел.-13%</b>   |
| <b>б. 5-10 лет</b>     | <b>95 чел.-28,6%</b> |
| <b>в. 10-15 лет</b>    | <b>88 чел.-26,5%</b> |
| <b>г. 15-20 лет</b>    | <b>70 чел.-21,1%</b> |
| <b>д. более 20 лет</b> | <b>36 чел.-10,8%</b> |

**2. Укажите свое специальное или воинское звание, а также к какой категории относится Ваша должность из перечисленных ниже:**

|                                                             |                       |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>а. должность высшего начальствующего состава/звание</b>  | <b>1 чел.-0,3%</b>    |
| <b>б. должность старшего начальствующего состава/звание</b> | <b>114 чел.-34,3%</b> |
| <b>в. должность среднего начальствующего состава/звание</b> | <b>173 чел.-52,1%</b> |
| <b>г. должность младшего начальствующего состава/звание</b> | <b>34 чел.-10,2%</b>  |
| <b>д. рядовой состав/звание</b>                             | <b>10 чел.-3%</b>     |

**3. Интересует ли Вас состояние нормативного правового регулирования организации и осуществления государственного пожарного надзора МЧС России**

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. да</b>                   | <b>244 чел.-73,5%</b> |
| <b>б. нет</b>                  | <b>38 чел.-11,4%</b>  |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>41 чел.-12,4%</b>  |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>9 чел.-2,7%</b>    |

**4. Выскажите Ваше мнение о предложенных нами инициативах внесения изменений и дополнений:**

**а) пункт 7 Постановления Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390 «О противопожарном режиме» (вместе с «Правилами противопожарного режима в Российской Федерации») изложить в следующей редакции:**

7. В здании, сооружении, помещении, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, то есть на объекте защиты с массовым пребыванием людей, а также на объекте защиты с рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации обеспечивает наличие планов эвакуации людей при пожаре.

При определении максимально допустимого количества людей в здании, сооружении, помещении следует принимать расчетную площадь, приходящуюся на одного человека, в размере установленных нормативными документами в области пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», но не менее 1 кв. метра на одного человека;

**б) статью 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнить пунктом 20.1 следующего содержания:**

20.1) объект массового пребывания граждан - здание, сооружение, помещение, в которых может одновременно находиться 50 и более человек;

**в) статью 6 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», права и обязанности должностных лиц органов государственного пожарного надзора МЧС России при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, дополнить абзацем следующего содержания:**

– участвовать с правом решающего голоса в работе комиссий по выбору площадок (трасс) строительства, а также комиссий по приемке, заверенных строительством (реконструкцией) объектов;

– рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение организаций, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований;

– проводить в организациях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы, выборочные проверки в части соответствия разрабатываемой ими проектной и проектно-сметной документации требованиям пожарной безопасности, что позволит качественно, а главное своевременно, контролировать состояние строительных конструкций и инженерных систем зданий и сооружений, как одного из основных факторов, влияющих на состояние пожарной безопасности объектов защиты с массовым пребыванием людей

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>281 чел.-84,6%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>24 чел.-7,2%</b>   |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>23 чел.-6,9%</b>   |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>4чел.-1,2%</b>     |

## **5. Выскажите Ваше мнение о предложенной нами инициативе?**

В связи с тем, что объектами защиты с массовым пребыванием людей, как правило, фактически владеют, пользуются и распоряжается сразу несколько хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм, который, в свою очередь, может быть расположен не только как отдельно стоящее здание, строение или сооружение, но и находится на территории или внутри других, к примеру, критически важных, потенциально опасных и иных значимых объектов защиты для национальной экономики страны, а также в целях качественного улучшения реализации государством контрольной (надзорной) функции в рассматриваемой сфере правоотношений, есть все основания 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

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>233 чел.-70,2%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>37 чел.-11,1%</b>  |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>57 чел.- 17,2%</b> |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>5 чел.- 1,5%</b>   |

## **6. Выскажите Ваше мнение о предложенной нами инициативе?**

В связи с участвовавшими пожарами на объектах защиты с массовым пребыванием людей и в целях повышения уровня правосознания и социальной ответственности бизнеса перед обществом и гражданами в области пожарной безопасности, считаем необходимым предложить законодателю статью 20.4 КоАП РФ дополнить часть 6.2 следующего содержания:

6.2 Нарушение требований пожарной безопасности на объекте защиты с массовым пребыванием людей, повлекшее возникновение пожара, уничтожение или повреждение чужого имущества и причинение тяжкого вреда здоровью человека или смерть человека, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от пятидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей, на юридических лиц в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>239 чел.-72%</b>   |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>32 чел.-9,6%</b>   |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>50 чел.- 15,1%</b> |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>11 чел.- 3,3%</b>  |

**7. Согласны ли Вы с нашим утверждением, что осуществление контроля в области пожарной безопасности сотрудниками государственного пожарного надзора МЧС России зависит от территориального уровня реализации своих полномочий?**

– Федеральный уровень контроля – осуществляется государственными инспекторами Российской Федерации по пожарному надзору и сотрудниками Главного управления пожарной охраны центрального аппарата МЧС России;

– Уровень контроля субъекта Российской Федерации – осуществляется государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по пожарному надзору;

– Муниципальный уровень контроля – осуществляется государственными инспекторами городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и государственными инспекторами территориальных подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору - сотрудниками структурных подразделений пожарно-спасательных подразделений федеральной противопожарной службы (отрядов федеральной противопожарной службы), в сферу деятельности которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора;

– Уровень контроля охраняемых объектов – осуществляется государственными инспекторами по пожарному надзору и сотрудниками объектовых, территориальных, договорных, специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы.

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>247 чел.-74,4%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>36 чел.-10,8%</b>  |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>42 чел.-12,7%</b>  |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>7 чел.-2,1%</b>    |

**8. Согласны ли Вы с нашим мнением, что с целью должного и четкого разграничения административного контроля и административного надзора в современной деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России и учитывая, что в его названии используется слово «надзор», существует необходимым предложить федеральному законодателю дополнить часть 3.1. статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при**



**осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», пунктом 22 следующего содержания:**

3.1. Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора):

22) федеральный государственный пожарный надзор в отношении подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>228 чел.-68,7%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>25 чел.-7,5%</b>   |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>76 чел.-22,9%</b>  |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>3 чел.-0,9%</b>    |

**9. Согласны ли Вы с нашим мнением, что основа разграничения между административным контролем и административным надзором кроется в разной информационно-правовой природе взаимоотношений между органами государственного пожарного надзора МЧС России и подконтрольным (надзорным) объектом защиты хозяйствующего субъекта, а именно:**

1) Порядок организации и осуществления административного контроля в области пожарной безопасности, как правило, базируется на локальных нормативных правовых актах организационного - распорядительного характера государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, а административного надзора, на соответствующем федеральном и субъектов Российской Федерации законодательстве;

2) Административный контроль в области пожарной безопасности реализуется через собственный механизм профессионального (постоянного) наблюдения, проверки (самопроверки), инспектирования, осмотры и рейды внутри системы подведомственных (подконтрольных) объектов защиты государственных органов, органов местного самоуправления и организаций. Иными словами, в ходе контроля должностными лицами (инспекторами, контролерами), в том числе и органов государственного пожарного надзора МЧС России, тщательно мониториться и анализируется информация о противопожарном состоянии, полученная исключительно от подведомственных (подконтрольных) объектов защиты, их руководителей, служащих, работников, тогда как при административном надзоре, проверки проводятся в отношении организационно не подчинённых объектов защиты и для оформления результатов проверки, особенно в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей, должностное лицо органов государственного пожарного надзора МЧС России обязан вдумчиво изучить и объективно проанализировать не только самостоятельно полученную информации о противопожарном состоянии поднадзорного объекта защиты но и дополнительную информацию, поступившую или полученную от граждан, федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, средств массовой информации, организаций осуществляющих лицензируемые виды деятельности, экспертов, специалистов и иных лиц, заинтересованных (не заинтересованных) в результатах проверки;

3) Информация о результатах административного контроля в области пожарной безопасности, носит ограниченный характер – исключительно для служебного пользования внутри системы подведомственных (подконтрольных) объектов защиты государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, а административного надзора – общедоступный (открытый) характер.

|                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>    | <b>263 чел.-79,2%</b> |
| <b>б. не согласен</b> | <b>20 чел.-6%</b>     |

|                                |                      |
|--------------------------------|----------------------|
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>77 чел.-14,2%</b> |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>2 чел.-0,6%</b>   |

**10. Выскажите Ваше мнение о содержании предложенного нами тезиса относительно внедрении в организацию и осуществление контрольной (надзорной) деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России риск - ориентированного подхода.**

Риск-ориентированный подход в настоящее время активно набирает свои обороты, представляя собой позитивное явление в обеспечении пожарной и общественной безопасности в стране. Думается, что его успешное внедрение в организацию деятельности органов государственного пожарного надзора МЧС России, все же в первую очередь заинтересует хозяйствующих субъектов, учитывая, что для них предложены условия стимулирующего характера. Федеральным законодателем выработан современный, нужный, качественный, понятный и своевременный метод взаимодействия органов власти и предпринимательского сообщества, направленный на устранение бюрократических и административных барьеров, препятствующих благоприятному развитию бизнеса и улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации. Сокращение проверок в отношении добросовестных хозяйствующих субъектов и усиление внимания к объектам защиты с категориями повышенного риска, и особенно с массовым пребыванием людей, по нашему мнению, действительно позволит повысить результативность и эффективность работы органов государственного пожарного надзора МЧС России и сократить государственные расходы на его содержание.

|                                |                        |
|--------------------------------|------------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>253 чел.- 76,2%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>19 чел.-5,7%</b>    |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>54 чел.-16,3%</b>   |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>6 чел.- 1,8 %</b>   |

**11. Выскажите Ваше мнение о выработанном нами новом содержательном наполнении существующей дефиниции:**

Пожарная безопасность - урегулированное совокупностью норм правового и технико-правового характера, состояние защищенности личности, имущества, общества и государства, направленное на исключение возможности превышения, установленной федеральным законодателем величины (уровня) допустимых значений пожарного риска

|                                |                       |
|--------------------------------|-----------------------|
| <b>а. согласен</b>             | <b>258 чел.-77,7%</b> |
| <b>б. не согласен</b>          | <b>34 чел.-10,2%</b>  |
| <b>в. затрудняюсь ответить</b> | <b>32 чел.-9,6%</b>   |
| <b>г. иные варианты ответа</b> | <b>8 чел.-2,4%</b>    |

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**  
**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**  
**«О ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ»**

Внести в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 35, ст. 3649; 2004, № 35, ст. 3607; 2018, № 31, ст. 4861; 2019, № 52 (часть 1), ст. 7805 ...) следующие изменения:

1) абзац 1 статьи 1 изложить в следующей редакции:

«пожарная безопасность – урегулированное совокупностью норм правового и технико-правового характера состояние защищенности личности, имущества, общества и государства, направленное на исключение возможности превышения, установленной федеральным законодателем величины (уровня), допустимых значений пожарного риска»;

2) часть 12 статьи 6 дополнить абзацем следующего содержания:

участвовать с правом решающего голоса в работе комиссий по выбору площадок (трасс) строительства, а также комиссий по приемке, завершенных строительством (реконструкцией) объектов;

рассматривать и согласовывать в части соблюдения требований пожарной безопасности градостроительную и проектно-сметную документацию на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию, расширение и техническое переоснащение организаций, зданий, сооружений и других объектов при обоснованных отступлениях от действующих требований пожарной безопасности или при отсутствии указанных требований;

проводить в организациях, выполняющих проектные и проектно-изыскательские работы, выборочные проверки в части соответствия разрабатываемой ими проектной и проектно-сметной документации требованиям пожарной безопасности.

Президент Российской Федерации

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**  
**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**  
**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 16; 2006, № 1, ст. 10, 21; № 23, ст. 2380; № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5498; 2007, № 31, ст. 4012; № 46, ст. 5553; № 50, ст. 6237; 2008, № 20, ст. 2260; № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3604, 3616; № 52, ст. 6236; 2009, № 1, ст. 17; № 48, ст. 5711; 2010, № 48, ст. 6246; 2011, № 13, ст. 1688; № 17, ст. 2310; № 27, ст. 3880; № 29, ст. 4291; № 30, ст. 4563, 4572, 4590, 4591, 4594, 4605; № 49, ст. 7015, 7042; 2012, № 31, ст. 4322; № 47, ст. 6390; № 53, ст. 7614, 7619, 7643; 2013, № 9, ст. 873; № 14, ст. 1651; № 27, ст. 3477, 3480; № 30, ст. 4080; № 43, ст. 5452; № 52, ст. 6983; 2014, № 14, ст. 1557; № 16, ст. 1837; № 19, ст. 2336; № 26, ст. 3377, 3387; № 30, ст. 4220; № 42, ст. 5615; № 43, ст. 5799; № 48, ст. 6640; 2015, № 1, ст. 9, 11, 52, 86; № 29, ст. 4342; № 48, ст. 6705; 2016, № 1, ст. 22, 79; № 27, ст. 4248, 4294, 4301, 4302, 4303, 4305, 4306; № 52, ст. 7494; 2017, № 27, ст. 3932; № 31, ст. 4740, 4766, 4767, 4771, 4829; 2018, № 1, ст. 39, 47, 91; № 32, ст. 5105, 5114, 5123, 5133, 5134, 5135; № 53, ст. 8422, 8464; 2019, № 26, ст. 3317; №30, ст. 4097; № 31, ст. 4442, 4453; № 51, ст. 7492; № 52, ст. 7790; № 31, ст. 5023 следующие изменения:

1) статье 1:

а) дополнить пунктом 20.1 следующего содержания:

«объект массового пребывания граждан – здание, сооружение, помещение в котором может одновременно находиться 50 и более человек».

Президент Российской Федерации

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 1 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 294-ФЗ «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»**

Часть 3.1 статьи 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 52, ст. 6249; 2009, № 18, ст. 2140; № 29, ст. 3601; № 52, ст. 6441; 2010, № 17, ст. 1988; № 31, ст. 4160, 4193; 2011, № 7, ст. 905; № 17, ст. 2310; № 27, ст. 3873; № 30, ст. 4590; № 48, ст. 6728; 2012, № 26, ст. 3446; 2013, № 27, ст. 3477; № 30, ст. 4041; № 52, ст. 6961, 6979, 6981; 2014, № 26, ст. 3366; № 30, ст. 4220, 4235, 4243; № 42, ст. 5615; № 48, ст. 6659; 2015, № 1, ст. 72, 85; № 18, ст. 2614; № 27, ст. 3950; № 29, ст. 4339, 4362; № 48, ст. 6707; 2016, № 11, ст. 1495; № 27, ст. 4160, 4164, 4194, 4210; 2017, № 9, ст. 1276; № 18, ст. 2673; № 31, ст. 4742; № 49, ст. 7304; 2018, № 1, ст. 26, 27; № 32, ст. 5116; № 45, ст. 6841; 2019, № 12, ст. 1231; № 23, ст. 2905; № 31, ст. 4415, 4469; № 52, ст. 7794; № 29, ст. 4504)

дополнить пунктом 22.1 следующего содержания:

22.1) федеральный государственный пожарный надзор в отношении органов управления, подразделений и организаций федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

Президент Российской Федерации

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 5 ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА № 248-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И  
МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Статью 5 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 31, (часть I), ст.5007)

дополнить пунктом 25 следующего содержания:

25) федеральный государственный пожарный надзор в отношении органов управления, подразделений и организаций федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

Президент Российской Федерации

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ****ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 20.4 КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; № 30, ст. 3029; № 44, ст. 4295; 2003, № 27, ст. 2700, 2708, 2717; № 46, ст. 4434; № 50, ст. 4847, 4855; 2004, № 31, ст. 3229; № 34, ст. 3529, 3533; 2005, № 1, ст. 9, 13, 40, 45; № 10, ст. 763; № 13, ст. 1075, 1077; № 19, ст. 1752; № 27, ст. 2719, 2721; № 30, ст. 3104, 3131; № 50, ст. 5247; 2006, № 1, ст. 4, 10; № 6, ст. 636; № 10, ст. 1067; № 12, ст. 1234; № 17, ст. 1776; № 18, ст. 1907; № 19, ст. 2066; № 23, ст. 2380; № 31, ст. 3420, 3438, 3452; № 45, ст. 4641; № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21, 25, 29; № 7, ст. 840; № 16, ст. 1825; № 26, ст. 3089; № 30, ст. 3755; № 31, ст. 4007, 4008, 4015; № 41, ст. 4845; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008, № 10, ст. 896; № 18, ст. 1941; № 20, ст. 2251; № 30, ст. 3604; № 49, ст. 5745; N 52, ст. 6235, 6236; 2009, № 1, ст. 17; № 7, ст. 777; № 23, ст. 2759; № 26, ст. 3120, 3122; № 29, ст. 3597, 3642; № 30, ст. 3739; № 45, ст. 5265; № 48, ст. 5711, 5724; № 52, ст. 6412; 2010, № 1, ст. 1; № 18, ст. 2145; № 19, ст. 2291; № 21, ст. 2525; № 23, ст. 2790; № 27, ст. 3416; № 30, ст. 4002, 4006, 4007; № 31, ст. 4158, 4164, 4193, 4195, 4206, 4207, 4208; № 41, ст. 5192; № 49, ст. 6409; 2011, № 1, ст. 10, 23, 54; № 7, ст. 901; № 15, ст. 2039; № 17, ст. 2310) следующие изменения:

1) статью 20.4 дополнить частью 6.2 следующего содержания:

«6.2 Нарушение требований пожарной безопасности на объекте защиты с массовым пребыванием людей, повлекшее возникновение пожара, уничтожение или повреждение чужого имущества и причинение тяжкого вреда здоровью человека или смерть человека, —



влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от пятидесяти тысяч до восьмидесяти тысяч рублей, на юридических лиц в размере от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Президент Российской Федерации

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В ПРАВИЛА ПРОТИВОПОЖАРНОГО РЕЖИМА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемые изменения, которые вносятся в Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 19, ст. 2415; 2014, № 9, ст. 906; № 26, ст. 3577; 2015, № 11, ст. 1607; 2016, № 40, ст. 5733).

Председатель Правительства  
Российской Федерации

**УТВЕРЖДЕНЫ**  
**постановлением Правительства**  
**Российской Федерации**  
**от «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. №\_\_**

**ИЗМЕНЕНИЯ,  
КОТОРЫЕ ВНОСЯТСЯ В ПРАВИЛА ПРОТИВОПОЖАРНОГО РЕЖИМА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7. В здании, сооружении, помещении, кроме жилых домов, в котором может одновременно находиться 50 и более человек, то есть на объекте защиты с массовым пребыванием людей, а также на объекте защиты с рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации обеспечивает наличие планов эвакуации людей при пожаре.

При определении максимально допустимого количества людей в здании, сооружении, помещении следует принимать расчетную площадь, приходящуюся на одного человека, в размере установленных нормативными документами в области пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», но не менее 1 кв. метра на одного человека.

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_\_\_

**О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ  
В ПРАВИЛА ПРОТИВОПОЖАРНОГО РЕЖИМА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемые изменения, которые вносятся в Правила противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 39, ст. 6056).

Председатель Правительства  
Российской Федерации

**УТВЕРЖДЕНЫ**  
**постановлением Правительства**  
**Российской Федерации**  
**от «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. №\_\_**

**ИЗМЕНЕНИЯ,  
КОТОРЫЕ ВНОСЯТСЯ В ПРАВИЛА ПРОТИВОПОЖАРНОГО РЕЖИМА  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

1. Пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. В отношении здания, сооружения, помещения (кроме жилых домов, в которых могут одновременно находиться 50 и более человек (далее – объект защиты с массовым пребыванием людей), а также на объекте с постоянными рабочими местами на этаже для 10 и более человек руководитель организации организует разработку планов эвакуации людей при пожаре, которые размещаются на видных местах.

При определении максимально допустимого количества людей в здании, сооружении, помещении следует принимать расчетную площадь, приходящуюся на одного человека, в размере установленных нормативными документами в области пожарной безопасности, применение которых на добровольной основе обеспечивает соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», но не менее 1 кв. метра на одного человека.

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. №\_\_

**«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 25 МАРТА 2015 г. № 272»**

Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемые изменения, которые вносятся в постановление Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272 «Об утверждении требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране полицией, и форм паспортов безопасности таких мест и объектов (территорий)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 14, ст. 2119; 2016, № 43, ст. 6020; 2017, № 28, ст. 4150; 2018, № 5, ст. 747).

Председатель Правительства  
Российской Федерации

**УТВЕРЖДЕНЫ**  
**постановлением Правительства**  
**Российской Федерации**  
**от «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. №\_\_**

**ИЗМЕНЕНИЯ,  
КОТОРЫЕ ВНОСЯТСЯ В ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 25 МАРТА 2015 г. № 272**

1. В форме паспорта безопасности мест массового пребывания людей  
пункт 3. «Сведения об объектах, расположенных в непосредственной  
близости к месту массового пребывания людей» дополнить абзацами «а) и «б»  
следующего содержания:

а) «Под непосредственной близостью к месту с массовым пребыванием  
людей других объектов (индивидуальных жилых домов, зданий, строений), при  
отсутствии соответствующих положений в технических регламентах,  
национальных стандартах Российской Федерации, сводах правил, строительных  
нормах и правилах Российской Федерации принимается расстояние равное 200  
метрам»;

б) в графе «Характеристика объекта по видам значимости и опасности»,  
отражается адрес индивидуального жилого дома (здания, строения), его  
этажность, количество комнат, общее количество граждан, зарегистрированных в  
жилом доме, количество фактически проживающих в жилом доме, степень  
огнестойкости индивидуального жилого дома (здания, строения), наличие  
(отсутствие) нарушений обязательных требований пожарной безопасности и их  
характеристика, наличие связи: телефон, радиостанция.