

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

УДК 614.841.315

evkalach@gmail.com

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ
В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****CURRENT STATE AND DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PERFORMANCE
OF CONTROL AND SUPERVISORY FUNCTIONS
IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

*Дашко С. А., Главное управление МЧС России
по Краснодарскому краю, Краснодар,
Калач Е. В., кандидат технических наук, доцент,
Воронежский государственный технический университет, Воронеж,
Аюпова Г. Ш., кандидат юридических наук,
Уральский юридический институт МВД России, Екатеринбург*

*Dashko S. A., Main Department of the Russian emergencies Ministry
for the Krasnodar territory, Krasnodar,
Kalach E. V., Voronezh state technical University, Voronezh,
Ayupova G.SH., Ural law Institute of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, Yekaterinburg*

В статье представлены данные о современном состоянии и перспективных направлениях совершенствования некоторых контрольно-надзорных функций в Российской Федерации в области пожарной безопасности. Приведена статистика и представлен анализ административных правонарушений в области пожарной безопасности. Сделан акцент на использовании органами государственного пожарного надзора метода убеждения в качестве одного из основных административно-правовых методов.

Ключевые слова: пожарный надзор, анализ, контроль, пожарная безопасность.

The article presents data on the current state and promising areas of improvement of some control and Supervisory functions in the Russian Federation in the field of fire safety. Statistics and analysis of administrative violations in the field of fire safety are provided. Emphasis is placed on the use of the method of persuasion by state fire supervision bodies as one of the main administrative and legal methods.

Keywords: fire supervision, analysis, control, fire safety.

Системный комплекс профилактики, а именно совокупность мер по профилактике, субъекты профилактики, а также мониторинг и координация действий в сфере профилактики были предложены МЧС России как система профилактики [1].

Статистика административных правонарушений в области пожарной безопасности за 2019 год указывает о возбуждении

193042 дел (динамика по сравнению с 2018 годом показывает постепенное увеличение – 174066 дел, это на 10,9 % больше). При этом возбужденных дел в отношении физических лиц – 142032, а в отношении юридических – 51010 дел (рост составил 9,3 % и 15,6 % соответственно).

Органами МЧС России к административной ответственности были привлечены 161072 лица, нарушивших требования пожарной безопасности. Наказанием послужили штрафы и предупреждения надзорными органами. По этим же пунктам в 2018 году было привлечено 163507 нарушителя, снижение на 1,5 %.

Сотрудниками государственной инспекции по пожарному надзору было назначено 62167 административных наказаний, имеющих форму штрафа на сумму 799 409 тыс. руб. (в 2018 – 46978 штрафов на сумму 1 080 703 тыс. руб.). Количество

исполненных штрафов от количество назначенных – 78,8 %, что несколько меньше по сравнению с предыдущим годом – 81 %. По статистике количество пожаров увеличилось на 25,7%, погибших – на 8,3 %, травмированных – снижено на 1,8 %, увеличился также материальный ущерб – 17,1 %. Показатель количества детей, погибших при пожаре, снижен на 7,7 % [1]. По данным табл. 1 [2], можно наблюдать устойчивую положительную динамику, связанную с пожарами в Российской Федерации на протяжении 2014 – 2018 гг.

Таблица 1
Сведения о пожарах и их последствиях
в Российской Федерации за 2014–2018 гг. [2]

Год	Наименование показателя	ФГИС «ФБД «Пожары» (ведомственная статистика МЧС России)	Сведения о пожарах и их последствиях на объектах федеральных органов исполнительной власти и юридических лиц, осуществляющих самостоятельный учет пожаров и их последствий	Итого по РФ
2014	Количество пожаров, ед.	152695	307	153002
	Количество погибших людей, чел.	10237	16	10253
	Количество травмированных людей, чел.	11079	10	11089
	Прямой ущерб, тыс. руб.	18343858	379455	18723313
2015	Количество пожаров, ед.	145942	267	146209
	Количество погибших людей, чел.	9405	14	9419
	Количество травмированных людей, чел.	10962	15	10977
	Прямой ущерб, тыс. руб.	22461847	408520	22870367
2016	Количество пожаров, ед.	139475	228	139703
	Количество погибших людей, чел.	8749	11	8760
	Количество травмированных людей, чел.	9905	4	9909
	Прямой ущерб, тыс. руб.	13418423	905406	14323829
2017	Количество пожаров, ед.	132844	233	133077
	Количество погибших людей, чел.	7816	8	7824

	Количество травмированных людей, чел.	9355	6	9361
	Прямой ущерб, тыс. руб.	13767378	449895	14217273
2018	Количество пожаров, ед.	131840	234	132074
	Количество погибших людей, чел.	7909	4	7913
	Количество травмированных людей, чел.	9642	8	9650
	Прямой ущерб, тыс. руб.	15517156	396349	15913505

По статистике за 2019 год, количество ежедневных пожаров достигало 1292, погибало 23 человека, травмы получали 26 человек, а также в связи с пожарами уничтожались строения в количестве 127 единиц. По подсчетам, материальный ущерб был около 49,8 млн руб., если брать расчет за один пожар, то 38,5 тыс. руб.

Сведения о пожарах и их последствиях, произошедших на объектах, в соответствии с присвоенными категориями риска, приведены на рис. 1.

Перед контрольно-надзорными органами ставится задача проверки исполнения правил, установленных государством, а также предотвращение, выявление и пресечение правонарушений в сфере пожароопасной деятельности.

Важной составляющей мониторинга реформы контрольно-надзорной деятельности является оценка административной нагрузки на предприятия и организации, создаваемая контрольно-надзорными ведомствами.

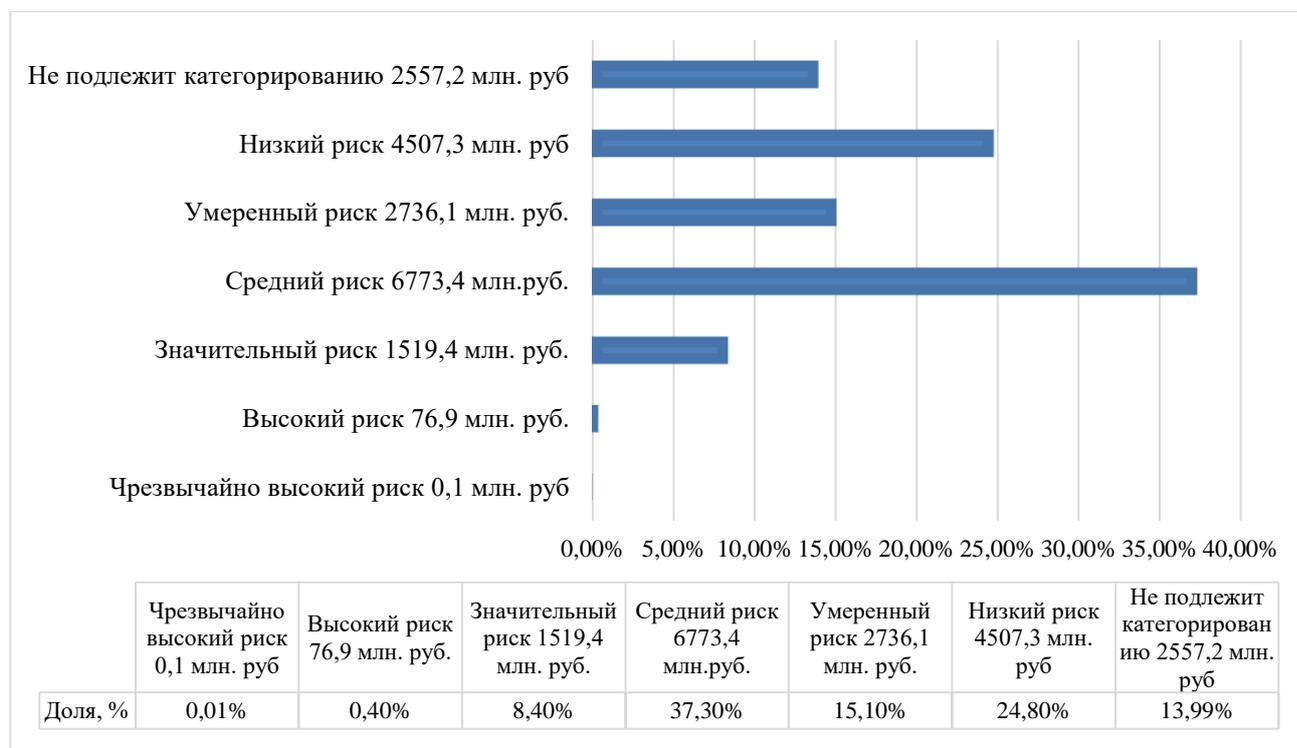


Рисунок 1. Распределение материального ущерба от пожаров по категориям риска объектов защиты

Поэтому риск-ориентированный подход и целевой курс на уменьшение количества плановых проверок позволяют сократить возможности для выдачи предписаний и наложения штрафов, а, как следствие, – повысить показатели положительной работы ведомства декларированием снижения числа обращений граждан, с одной стороны. А с другой стороны – такие показатели, как количество выданных и исполненных предписаний, а также количество наложенных и уплаченных штрафов, при оценке работы ведомства могут повлечь за собой негативные последствия для руководителей инспекций, стоящих с невысокими позициями в рейтинге.

Ведомство вынуждено учитывать данную особенность существующей системы регулирования и оценки и использовать немногочисленные способы достижения высоких показателей, такие как инициирование внеплановых проверок, при появившейся возможности, используя подготовку к ним, как основание проверки.

Для примера используем аналитическую оценку качественных характеристик контрольно-надзорной деятельности, которая проводилась в рамках исследовательского проекта Высшей школы экономики, приведенную на рис. 2–6 [3].

Стоит выделить тот факт, что к текущему моменту времени в Российской Федерации работа ГПН не несет в себе затруднительный характер в отношении граждан.

После проведения реформы оценка деятельности ГПН показывает небольшое, по сравнению с предыдущими показателями, распространение неформальных отношений – лишь 5 % респондентов имели опыт нахождения себя в ситуации, когда для достижения положительного результата при проверке им приходилось платить денежное вознаграждение или делать аналогичные действия материального характера.

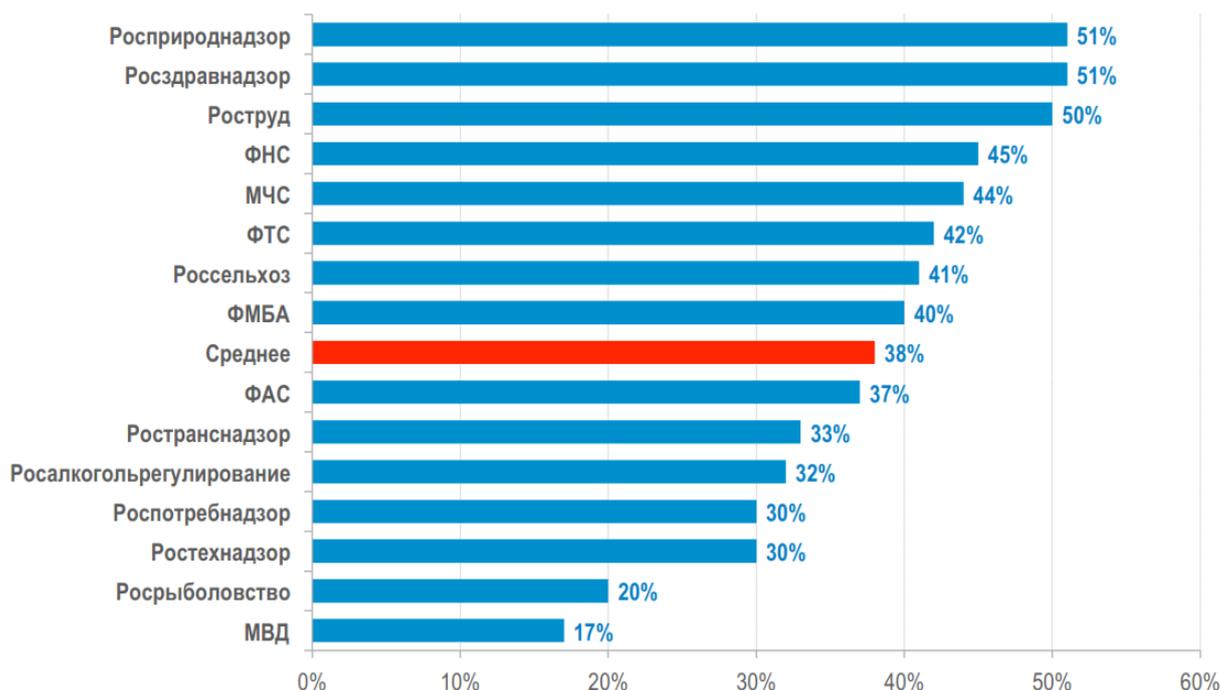


Рисунок 2. Состояние достижения заданного уровня прозрачности и понятности контроля со стороны ведомств

В отдельных случаях, порядка 25 % заявляют, что прибегали к помощи специализированных организаций для достижения положительного заключения в акте проверки. При этом 7 % респондентов отметили, что условием достижения необходимого результата было предложение данных организация об оказании услуги [4].

Результатом работы риск-ориентированного подхода, а именно устранение общих проверок подконтрольных субъектов (было выведено более 700 тыс. объектов низкой категории риска) стало достижение высоких и стабильных показателей, которые были выявлены в ходе анализа и структурирования оценки характеристик деятельности МЧС России.

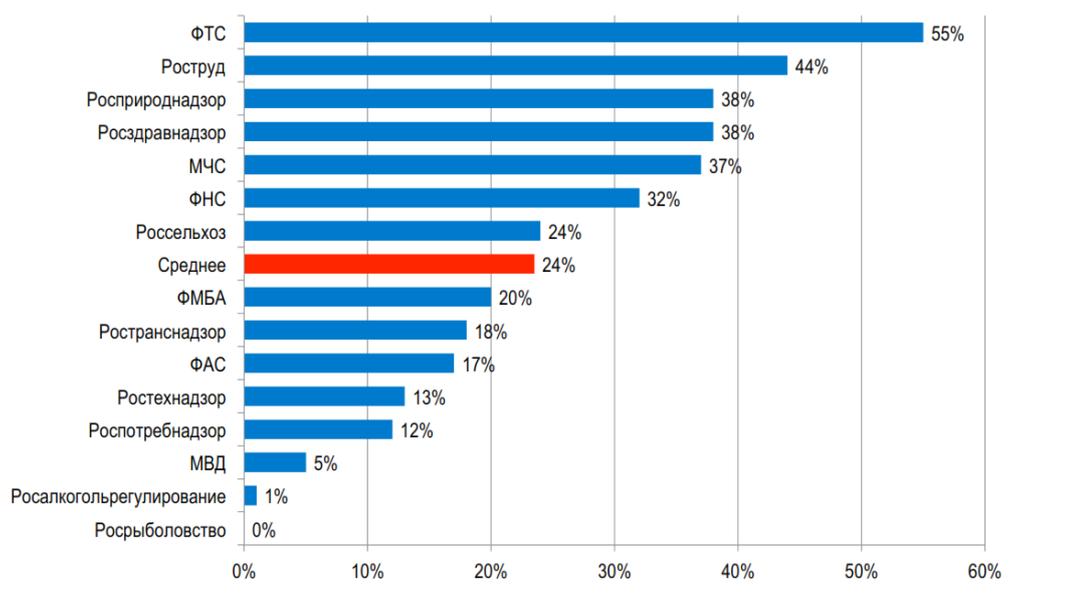


Рисунок 3. Состояние достижения заданного уровня умного контроля ведомствами

Также были переопределены основные направления контрольно-надзорной деятельности: исключены проверки субъектов малых предпринимательств и акцентировано внимание на проведение контрольных проверок на критически важных

и опасных производственных объектах, объектах обеспечения жизни и здоровья граждан, социальной сферы, образования, а также различные рекреационные и оздоровительные детские лагеря.

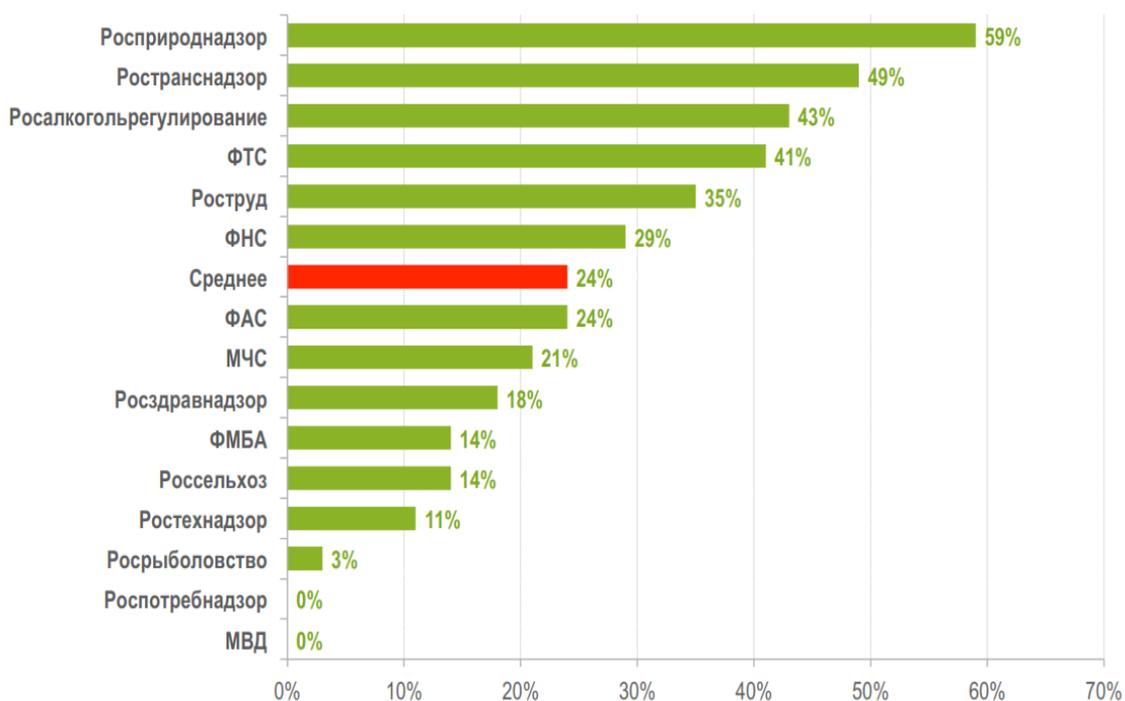


Рисунок 4. Состояние достижения заданного уровня снижения затрат для бизнеса при осуществлении контроля со стороны ведомств

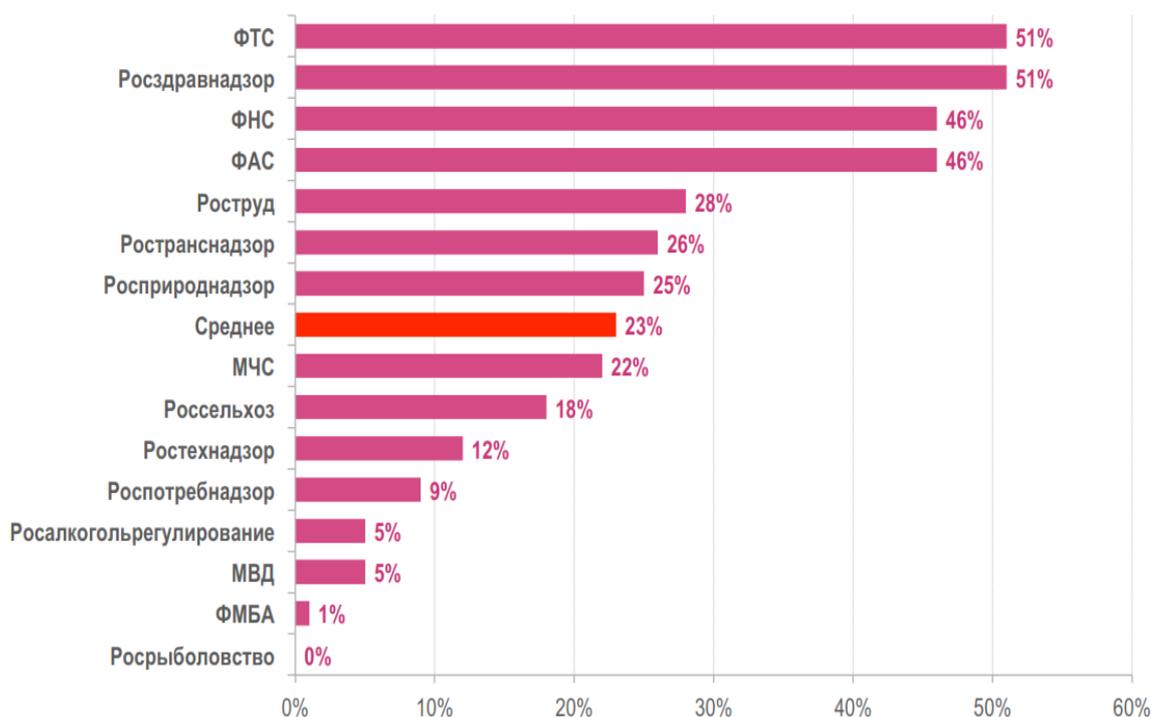


Рисунок 5. Состояние достижения заданного уровня снижения затрат для государства при осуществлении контроля со стороны ведомств

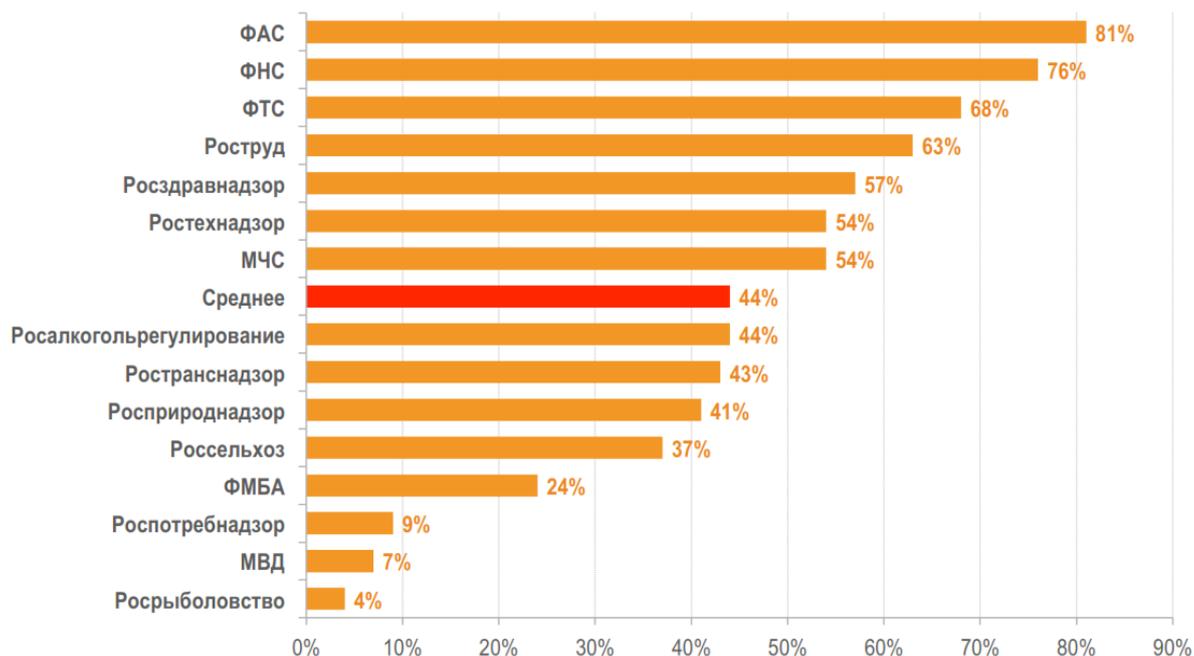


Рисунок 6. Состояние достижения заданного уровня профессионализма инспектора при осуществлении контрольно-надзорных функций

Методы убеждения и принуждения являются основными методами реализации власти по мнению многих авторов правовой литературы [5, 6].

Друг друга дополняя и заменяя два этих метода лежат в основе государственного управления, помогающие государственной администрации влиять на сознание и волю граждан.

Преимущественным методом выделяют убеждение. Основываясь на этом методе воздействия на граждан, можно добиться сознательного и добровольного следования и соблюдения законодательства Российской Федерации. Оно помогает добиться достаточного стимулирования граждан без использования насилия или угрозы его использования [5, 6].

Для достижения поставленной цели используется многообразный спектр инструментов метода убеждения, среди которых активно используется проведение организационных, воспитательных, пропагандистских, рекомендательных и иных мероприятий, объясняющих гражданам их права, обязанности и действия, а также решения государственной власти. Основная задача данных мероприятий заключается в

установлении понимания гражданами правовых отношений установления, основанных на добровольной основе, что в итоге приводит к необходимому балансу единства общества и государства.

По сравнению с принуждением, убеждение является более дешевым способом, но при этом действенность такого подхода не всегда удовлетворяет требованиям государственной власти. Существуют лица, с трудом поддающиеся убеждению и как следствие – нарушающие правовые нормы, затем несущие административную ответственность в виде наказаний. Таким образом, государство защищает права и свободы граждан, а также свои интересы.

Второй способ – принуждение – является альтернативным способом достижения защиты прав государством. Оно применяется в особых случаях, часто описываемых в юридической литературе, и является объективной необходимостью на стадии развития институтов общества и государства, а также способом обеспечения публичной власти в строгих пределах государственных органов.

Назначение данного метода помимо пресечения противоправного деяния и наказания за его совершение состоит в восстановлении социальной справедливости, предупреждении иных правонарушений, воспитательном воздействии на лиц, совершивших правонарушение.

Метод принуждения красной нитью проходит через весь процесс государственной управленческой деятельности и присутствует фактически в каждом ее элементе, являясь своеобразной основой, фундаментом для применения многих других методов.

Деятельность по осуществлению ГПН является неотъемлемой частью системы государственного принуждения, все императивные действия и акты применения права органов ГПН, начиная с проведения самой проверки и заканчивая производством по делам об административных правонарушениях, содержат обязательные элементы принуждения.

Убеждение также является одним из основных административно-правовых методов, применяемых органами ГПН, однако данный метод в отличие от принуждения не так строго регламентирован правом, в связи с чем его применение не всегда осуществляется в рамках правовых форм.

В научной среде широко распространено мнение о том, что существуют два основных метода воздействия на управляемые субъекты: убеждение и принуждение. Вместе с тем в юридической литературе говорится о наличии в этом ряду такого важного и самостоятельного метода, как поощрение.

Поощрение – это такой «способ воздействия, который через интерес, сознание направляет волю людей на совершение полезных, с точки зрения поощряющего,

дел». Особенностью этого метода является то, что лицо не обязывается, а побуждается к достижению необходимого результата.

Поощрение неразрывно связано с безусловно существующей потребностью граждан во внимании к проблематике, которой они занимаются, оценке результатов их деятельности. Это официальное признание эффективности деятельности человека и достигнутых им результатов в области выполнения социальных обязанностей, правовых норм, оказание общественного уважения за его заслуги, награждение.

Следует также отметить, что для осуществления ГПН за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов, несмотря на задействованный властный аппарат государственного принуждения, более характерными являются толерантные методы убеждения, дозволения и поощрения, что обусловлено спецификой субъектов надзорной деятельности и многогранностью предмета надзора. Рассматриваемые универсальные методы характерны как для всей сферы государственного управления, так и для надзорной деятельности государственных органов.

В заключение следует отметить, что необходимо продолжить работу по совершенствованию деятельности ГПН по снятию избыточных административных барьеров путем разработки и реализации однозначно трактуемых нормативных правовых актов, устанавливающих требования в обеспечении безопасности, в том числе и пожарной; устранение имеющихся противоречий в существующих законодательных актах и дублирования требований, предъявляемых к объектам контроля; упрощение процедур надзорной деятельности и повышение уровня их открытости и публичности.

Литература

1. Интернет-ресурс МЧС России. URL: www.mchs.gov.ru (01.10.2020).
2. Интернет-ресурс ВНИИПО. URL: www.vniipo.ru (01.10.2020).
3. Интернет-ресурс Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» Исследовательские проекты. URL: <https://www.hse.ru/org/projects/> (01.10.2020).
4. Игайкина И. И., Дельцова Ю. О. Состояние и перспективы развития государственного противопожарного надзора и контроля // Научное обозрение. 2018. № 2.

5. Евдокимов А. С., Надежкина Г. П. Первичные меры пожарной безопасности как вопрос местного значения: организационно-правовые проблемы // Современное право. 2020. № 4. С. 59–66.

6. Мартынов А. В. На пути совершенствования системы государственного контроля и надзора // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности». Н. Новгород, 2015. С. 45–87.

References

1. Internet-resurs MChS Rossii. URL: www.mchs.gov.ru (01.10.2020).

2. Internet-resurs VNIPO. URL: www.vniipo.ru (01.10.2020).

3. Internet-resurs Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaja shkola jekonomiki» Issledovatel'skie proekty. URL: <https://www.hse.ru/org/projects/> (01.10.2020).

4. Igajkina I. I., Del'cova Ju. O. Sostojanie i perspektivy razvitija gosudarstvennogo protivopozharnogo nadzora i kontrolja // Nauchnoe obozrenie: jelektron. zhurn. 2018. N 2.

5. Evdokimov A. S., Nadezhkina G. P. Pervichnye меры pozharnoj bezopasnosti kak vopros mestnogo znachenija: organizacionno-pravovye problemy // Sovremennoe pravo. 2020. N 4. S. 59–66.

6. Martynov A. V. Na puti sovershenstvovanija sistemy gosudarstvennogo kontrolja i nadzora // Materialy I Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Aktual'nye voprosy kontrolja i nadzora v social'no-znachimyh sferah dejatel'nosti». N. Novgorod, 2015. S. 45–87.