

А. С. Евдокимов*

**Административно-правовые методы осуществления
государственного пожарного надзора за обеспечением
первичных мер пожарной безопасности**

В процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится методам управленческой деятельности (методам управления). Пожалуй, нет такого вопроса в юридической литературе, который казался бы на первый взгляд известным на уровне банальных правил и обиходных выражений, но в то же время являлся бы наисложнейшей управленческой категорией.

* Помощник начальника Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Саратовской области (Главное управление МЧС России по Саратовской области).

В юридической литературе существует множество мнений по поводу дефиниции метода. Г. В. Атаманчук утверждает, что это «способ, прием, действие лиц, вовлеченных в процессы государственного управления, которые связаны с подготовкой и реализацией управленческих решений, а также осуществлением правовой и организационной государственной управленческой деятельности»¹.

Д. В. Осинцев понимает под методом «определенную нормами административного права систему влияния органов исполнительной власти (представителей государственной администрации) на социальную среду при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных методик юридических средств (предписаний и действий по их исполнению), в целях реализации публичных функций»².

В иных источниках под методами административной деятельности обычно понимают способы, приемы осуществления и средства обеспечения реализации функций государственной управляющей системы и ее органов, выражающиеся в определенном воздействии на сознание и поведение людей³.

В отдельных работах методы рассматриваются как совокупность конкретных последовательных операций, определенного вида воздействие на управляемые объекты⁴, шире — упорядоченный и организованный способ деятельности, направленный на достижение практической или теоретической цели⁵.

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственно-управленческой деятельности под ним понимается способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

Совокупность методов, используемых в процессе осуществления власти, их сочетание является одним из ее важнейших качественных показателей.

В юридической литературе существует широкий спектр классификаций методов государственного управления, однако вряд ли можно поспорить с тем, что у каждого государственного органа в зависимости от возложенных полномочий существует свой «набор» методов.

Умелое использование в определенной обстановке разнообразных методов свидетельствует об искусности субъекта управления. От умения выбрать и применить их во многом зависит достижение поставленной цели, а значит, и эффективность исполнительно-распорядительной деятельности.

Разработка и осуществление государственной политики в области пожарной безопасности, в том числе организация и проведение федерального государственного пожарного надзора относятся к компетенции Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)⁶.

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2006. С. 251.

² Осинцев Д. В. Понятие и признаки методов административно-правового воздействия // Юридический мир. 2009. № 3. С. 84–87.

³ См.: Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 5; Козлов Ю. М. Административное право. М., 2005. С. 343; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. А. Административное право. М., 2006. С. 377.

⁴ См.: Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань, 1972. С. 33–34.

⁵ См.: Рузавин Г. И. Методология научного познания. М., 2005. С. 4.

⁶ См.: Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : Указ Президента РФ

Первичные меры пожарной безопасности, в соответствии с дефиницией, данной Федеральным законом «О пожарной безопасности»¹, — это реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров. Реализация первичных мер пожарной безопасности относится к полномочиям органов местного самоуправления.

Федеральный государственный пожарный надзор за соблюдением первичных мер пожарной безопасности — это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (МЧС России), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований пожарной безопасности посредством организации и проведения проверок деятельности органов местного самоуправления, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении органами местного самоуправления своей деятельности.

Методы, используемые органами государственного пожарного надзора, достаточно разнообразны. Детальный анализ их применения при осуществлении надзора за обеспечением первичных мер пожарной безопасности позволяет выделить следующие группы методов, раскрывающие инструментарий деятельности в обозначенной области.

Основные (общие) методы административного права — это универсальные методы государственного управления, характерные для деятельности всех государственно-властных структур, среди них: убеждение и принуждение²; метод поощрения³; метод дозволения⁴.

2. Метод установления правил поведения в области пожарной безопасности (правотворчества)⁵. МЧС России осуществляет нормативное правовое регулирование в области пожарной безопасности, посредством участия в разработке и самостоятельной разработки нормативных правовых актов, направленных на регулирование общественных отношений, связанных с обеспечением пожарной безопасности, в частности с установлением требований пожарной безопасности. От качественного законодательного закрепления требований пожарной безопасности будет в конечном итоге зависеть результат надзорной деятельности, а следовательно, и обеспечение в конечном итоге пожарной безопасности.

3. Методы внутренней организации надзорной деятельности. Деятельность органов государственного пожарного надзора по надзору за обеспечением первичных мер пожарной безопасности для достижения конечного результата должна

от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2882.

¹ См.: О пожарной безопасности : федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35, ст. 3649.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М., 2002. С. 287–289, 351–353.

³ См.: Горшенев В. М. Способы и формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978; Петров Г. М. Поощрение в государственном управлении. Ярославль, 1993.

⁴ См.: Трегубова Е. В. Метод дозволения в административном праве // Административное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 90–92.

⁵ См.: Административное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 138.

иметь четкую систему внутренней организации в целях подготовки к непосредственным действиям — проверочным мероприятиям. Без этой системы невозможно осуществлять надзорную деятельность на соответствующем качественном уровне.

Для внутренней организации надзорной деятельности используется группа методов: наблюдение; анализ; прогнозирование; планирование; учет.

4. Надзорные методы (методы проведения проверок). Данная группа методов регулирует непосредственно проведение проверки в отношении органов местного самоуправления и, по сути, является центральной группой методов всей деятельности надзорных органов в области пожарной безопасности. К надзорным методам относятся: метод изучения и анализа документов; метод визуального осмотра (обследования объектов защиты); метод опроса (отбора объяснений); метод отбора образцов для исследования; метод рекомендаций; метод оценки фактических действий на предмет их соответствия правовым нормам.

5. Методы реагирования являются разновидностью мер административного принуждения и резюмируют проведенную органами государственного пожарного надзора проверку. В данную группу методов входят: административно-предупредительные методы; метод предписания о совершении определенных действий; методы административного пресечения; метод применения административных санкций.

6. Методы управления системой изнутри (правоуправления) символизируют уход от метода прямых и односторонних юридически властных предписаний субъектов исполнительной власти и представляют собой набор современных методов, при которых орган государственного пожарного надзора не просто осуществляет проверку деятельности муниципалитетов, а заблаговременно предлагает разработанный механизм (методологию) реализации первичных мер пожарной безопасности с целью оптимизации деятельности проверяемого, проводит масштабную разъяснительную, организационно-методическую работу.

Широкий спектр методов, используемых в правоуправленческой форме, обусловлен ее максимальной демократичностью. Именно здесь во всем своем разнообразии применяются такие методы, как убеждение, поощрение и дозволение; активно применяются методы разъяснения, рекомендаций, координации, метод обратной связи.

Использование данных методов способствуют осознанному включению населения, общественных организаций и движений в процессы властвования и управления, формированию самоуправленческого механизма¹.

Представленные методы выступают специфическим инструментарием административной деятельности органов государственного пожарного надзора по надзору за обеспечением первичных мер пожарной безопасности. От наиболее оптимального набора применяемых методов в конечном итоге будет зависеть результат всей надзорной деятельности, а значит, и обеспечение пожарной безопасности в целом.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 50.