

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Алексей Сергеевич Евдокимов

*Государственный инспектор Балашовского района
Саратовской области по пожарному надзору*

E-mail: ae109@ya.ru

Правоуправленческая административно-правовая форма осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов как основа развития правовой культуры органов публичной власти

***Аннотация:** автором исследуется правоуправленческая административно-правовая форма осуществления федерального государственного пожарного надзора за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов, которая на сегодняшний день не нашла законодательного отображения, а также фактически не исследована в юридической литературе. Проводится исследование модельного законодательства, профилактики правонарушений и вопросов взаимодействия. Отмечается закономерность влияния на повышение уровня правовой культуры органов государственной власти, местного самоуправления, надзорных органов повышения эффективности государственного пожарного надзора.*

***Ключевые слова:** пожарная безопасность, населенный пункт, государственный пожарный надзор, правоуправленческая форма, органы государственной власти, органы местного самоуправления.*

Alexej Sergeevich Evdokimov

State inspector in the Balashov district of the Saratov region on fire supervision

Law Managerial Administrative & Legal Form of Realization of the Federal State Fire Supervision of Ensuring the Fire Safety of Population Aggregates As the Basis of Development of Legal Culture of Public Authorities' Bodies

***Annotation:** the author examines a law managerial administrative and legal form of realization of the Federal state fire supervision of ensuring the fire safety of population aggregates, which to date has not found any legislative display, and remains virtually unexplored in the legal literature. One investigates the model legislation, preventing crimes and cooperation issues. One notes a regularity of influence on increasement of the level of legal culture of state power authorities, local authorities, supervisory authorities improving the efficiency of the state fire supervision.*

***Keywords:** fire safety, population aggregate, state fire control, law managerial form, state power bodies, local self-government bodies.*

Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства. Ежегодно на территории нашей страны

происходит более 130 тысяч пожаров, при этом около 70 % пожаров приходится на объекты проживания граждан, доля жертв этих пожаров составляет более 90 %¹. Повышенный риск возникновения пожаров на данном виде объектов позволяет выделить их в обособленную категорию — пожарную безопасность населенных пунктов².

Особенности осуществления федерального государственного пожарного надзора (далее — ФГПН) за обеспечением пожарной безопасностью населенных пунктов выражаются в различных административно-правовых формах осуществляемой надзорной деятельности, среди которых можно выделить подготовку, планирование и проведение проверок, пресечение правонарушений, привлечение к ответственности.

Вместе с тем индивидуальная особенность совокупности данных форм, отличающая данный вид надзора не только от других видов, но и от общевидового ФГПН за объектами надзора, определяется двумя факторами. Во-первых, своеобразным предметом надзора, обладающим широкой областью распространения, степенью охвата, территориальными особенностями, отличающимся размытостью формулировок и нормативно-правовой неурегулированностью. Во-вторых, специфичными объектами надзора, которыми являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления³ (далее — органы публичной власти).

Среди перечисленных выше форм надзорной деятельности представляется целесообразным выделить еще одну, несвойственную для надзора как государственно-властной деятельности, наделенной полномочиями по использованию механизма административного принуждения, — правоуправленческую.

В юридической литературе относительно недавно появилось понятие правоуправленческих форм государственной деятельности, суть которых состоит не в «слепом» использовании мер административного принуждения как карательного инструмента и «палочной» системы отчета за применение этих мер, а в наборе инструментов, который позволяет оказать максимальную помощь субъектам надзора при исполнении обязательных требований, разъяснить, подсказать, развить уровень правовой грамотности таким образом, чтобы поднадзорные субъекты смогли самостоятельно выполнить эти требования на высоком уровне. В качестве приоритетов взаимоотношений с государством выдвигается новый тип отношений — договорных, мотивационных, социальных, а не только политических и административно-командных⁴.

Переходя к рассмотрению правоуправленческих форм ФГПН в рассматриваемой области, прежде всего стоит отметить немаловажный аспект: в нормативно-правовых документах, определяющих порядок осуществления пожарного надзора,

¹ См.: URL: [http:// www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016_god](http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari/2016_god) (дата обращения: 07.06.2017).

² См. подробнее: *Евдокимов А. С.* Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // *Правовая культура*. 2016. № 2. С. 136–142.

³ См.: *Сергун П. П., Евдокимов А. С.* Понятие и основные теории местного самоуправления // *Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика : материалы науч.-метод. семинара*. М.; Саратов, 2010. С. 22–27.

⁴ См., напр.: *Масальтина С. В.* Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 3; *Тонков Е. Е.* Трансформация юридических форм осуществления государственных функций в условиях кризисной ситуации // *История государства и права*. 2009. № 11. С. 34–39.

такое понятие отсутствует вообще¹. Однако, несмотря на это, актуальность правоуправленческой формы при осуществлении надзора доказывает не только свою необходимость, но и невозможность самого надзора в отрыве от данной формы, если ставится вопрос об эффективности самого надзора.

Говоря о ФГПН за реализацией органами публичной власти полномочий по обеспечению пожарной безопасности населенных пунктов, целесообразно остановиться на разработке модельных нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере. Нормативно обязанность по их разработке не закреплена, однако многие ученые высказывают однозначное мнение о позитивном влиянии модельного законодательства на различные области деятельности².

Актуальность модельных актов в сфере обеспечения противопожарной защиты территорий обусловлена многоаспектностью, сложностью данной деятельности, большим «разбросом» нормативных требований по различным законодательным и подзаконным актам.

Необходимость участия инспекторского состава ФГПН в разработке модельных нормативных правовых актов в области обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов определяется несколькими причинами. Во-первых, теоретическая и практическая подготовка инспекторов ГПН предопределяет заведомо более высокий уровень их профессионализма, который особенно ярко выражается на фоне сравнения с должностными лицами органов публичной власти, больше являющихся специалистами в области административного и муниципального права. Во-вторых, модельные акты выступают своеобразным посылом, точкой отсчета при начале их реализации: нормативная урегулированность неизбежно приведет к повышению должного уровня реализации полномочий органами публичной власти. В-третьих, помимо наличия нормативно-правовых норм типовые акты содержат в себе и некую модель поведения, шпаргалку, отвечающую на извечный вопрос: «Что делать?», обозначая направления практической реализации полномочий.

Участие в формировании модельного нормативно-правового обеспечения является основой правоуправленческой формы при проведении рассматриваемого вида надзора, т. к. позволяет при помощи модельных актов самолично определять вектор развития поднадзорной деятельности, многократно повышая ее качество, которое из-за своей доступности приобретает массовый характер, повышая уровень правовой культуры должностных лиц публичных органов власти.

При этом одним из обязательных условий успешной реализации правоуправленческих форм является участие в разработке модельной базы органов прокуратуры, органов региональной исполнительной власти, отвечающих за нормативно-правовую работу, региональных советов муниципальных образований.

¹ См.: О федеральном государственном пожарном надзоре : постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1964; 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 : приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.01.2017).

² См.: Шестакова Е. В. Международная практика применения модельного законодательства // Законодательство и экономика. 2006. № 2; Ордина О. Н. К вопросу о законодательном закреплении модели нормативных административно-правовых актов муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 5. С. 12–14.

Помимо функции по правовому согласованию модельных актов совместная работа с перечисленными субъектами вызывает одобрение, порождает появление элемента глубокого уважения и доверия, ощущение справедливого участия государства в деятельности по реализации полномочий публичных органов власти. Возникающий диалог, обратная связь, которая устанавливается при этой работе, на долгосрочный период закладывает фундамент эффективного взаимодействия, многократно повышая результат при обеспечении пожарной безопасности населенных пунктов, что и должно являться главной целью ФГПН.

Отказ от карательных функций, в котором выражается правоуправленческая форма, на практике показывает более чем десятикратное превосходство при достижении результативности надзора, который не должен сводиться к учету количества проведенных проверок и принятых по их результатам мер.

Продолжая рассмотрение правоуправленческих форм ФГПН, следует отметить, что формирование модельной правовой базы не является их единственным отображением. Актуальность рассматриваемой проблематики подтверждена рядом законодательных изменений. Так, в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» появилось новое понятие — профилактика нарушений обязательных требований.

В частности, ст. 8.2 Закона раскрыты формы проведения профилактики:

— размещение на официальных сайтах в сети Интернет перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), текстов соответствующих нормативных правовых актов;

— информирование проверяемых по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами;

— подготовка и распространение комментариев о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменений в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендаций о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;

— регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора) и размещение на официальных сайтах в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами в целях недопущения таких нарушений¹.

Реакция законодательства на необходимость перестраивания самого принципа осуществления надзора, формирование новых подходов подтверждает тезис о важности правоуправленческих форм надзорной деятельности.

¹ См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

Безусловно, профилактика является одной из главных составляющих правоуправления, а перечисленные формы должны использоваться органами ФГПН при осуществлении своих действий. Вместе с тем ограничиваться перечисленными направлениями ни в коем случае не стоит. Методическое обеспечение публичных органов власти при реализации ими полномочий исходя из сложности и объемности деятельности по защите территорий от пожаров целесообразно осуществлять в различных формах, используя их адресно, ориентируясь на природные, климатические, географические особенности.

Важнейшей составляющей правоуправленческой формы ФГПН за обеспечением пожарной безопасности территорий являются вопросы организации должного взаимодействия. Как показывает практика, обеспечение пожарной безопасности является одним из наиболее обсуждаемых вопросов среди органов публичной администрации. Его обсуждение ведется на различных уровнях, в различных формах. Среди официальных площадок для диалога можно выделить следующие: административные советы регионов, заседания палат советов муниципальных образований, координационные совещания при главных федеральных инспекторах, в органах прокуратуры. Сегодня отсутствует нормативно установленная обязанность участия органов ФГПН в такого рода мероприятиях, в результате чего в различных регионах нередко складывается противоположная практика реализации надзора в данной форме. Сложности добавляет «человеческий фактор»: руководители различного уровня зачастую занимают несходные позиции (от активной до формальной), что никак не может охарактеризовать проводимую работу как системную.

Вместе с тем важность данной формы взаимодействия очевидна. Обсуждение реальных проблем в режиме «живого диалога», наличие обратных каналов связи характеризуют способность надзорных органов «слышать» потребность объектов надзора, оказать действенную методическую помощь, что приводит к повышению качества надзора, повышению правовой культуры общения в целях улучшений качества как надзорной, так и проверяемой деятельности.

На наш взгляд, правоуправленческие формы ФГПН за обеспечением пожарной безопасности территорий населенных пунктов являются центральной группой надзорных форм, пренебрежение которыми недопустимо. Путь, при котором проверяющий предлагает направления реализации возложенных полномочий публичных органов власти, оказывает своевременную и адресную методическую помощь и поддержку различными способами позволяет формировать культуру обеспечения безопасности, по сути управлять ею. Проверяемые при этом становятся помощниками, устраняется дисбаланс между административным убеждением и принуждением, обретая картину классического повышения правосознания и правовой культуры.

В связи с этим необходимо закрепить данную надзорную форму в нормативных правовых документах, регулирующих порядок организации ФГПН, детализировать вышеперечисленные формы, возможность вариативного использования которых целесообразно отразить в методических рекомендациях МЧС России.

Пристатейный библиографический список

1. Евдокимов, А. С. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов // Правовая культура. — 2016. — № 2. — С. 136–142.

2. Масалытина, С. В. Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Масалытина. — Белгород, 2009. — 22 с.

3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52, ч. 1, ст. 6249.

4. О федеральном государственном пожарном надзоре : постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 17, ст. 1964.

5. 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 : приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

6. Сергун, П. П. Понятие и основные теории местного самоуправления / П. П. Сергун, А. С. Евдокимов // Актуальные проблемы преподавания современного административного права: теория, практика, методика : материалы науч.-метод. семинара. — М. ; Саратов : Милика, 2010. — С. 22–27.

7. Шестакова, Е. В. Международная практика применения модельного законодательства // Законодательство и экономика. — 2006. — № 2. — С. 13–23.

References

1. Evdokimov, A. S. Organizacionno-pravovye osnovy obespechenija požarnoj bezopasnosti naselennyh punktov [Organizational & legal bases of maintenance of fire security of population aggregates] // Pravovaja kul'tura. — 2016. — No. 2. — P. 136–142.

2. Masalytina, S. V. Juridicheskie formy gosudarstvennoj dejatel'nosti v uslovijah politiko-pravovoj modernizacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk [Legal forms of state activity in terms of political and legal modernization: authoref. dis. ... kand. of law. sciences] / S. V. Masalytina. — Belgorod, 2009. — 22 p.

3. Ob utverzhenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva Rossijskoj Federacii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situacijam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij ispolnenija gosudarstvennoj funkcii po nadzoru za vypolnieniem trebovanij požarnoj bezopasnosti: prikaz MChS Rossii ot 30.11.2016 № 644 [On approval of Administrative regulations of the Ministry of the Russian Federation for civil defense, emergencies and elimination of consequences of natural disasters for the execution of the state function on supervision of execution of requirements of fire safety: the order of Ministry of the Russian Federation for civil defense, emergencies and elimination of consequences of natural disasters from 30.11.2016 No. 644] // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. — URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4. O federal'nom gosudarstvennom požarnom nadzore : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.04.2012 No. 290 [On Federal state fire supervision: regulation of the RF Government dated 12.04.2012 No. 290] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2012. — No. 17, art. 1964.

5. O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja : federal'nyj zakon RF ot 26.12.2008 No. 294 [On the protection of rights of legal entities

and individual entrepreneurs when exercising state control (supervision) and municipal control: Federal law of 26.12.2008 No. 294] // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii.* – 2008. – No. 52, part 1, art. 6249.

6. Sergun, P. P. *Ponjatie i osnovnye teorii mestnogo samoupravlenija* [Concept and basic theory of local self-government] / P. P. Sergun, A. S. Evdokimov // *Aktual'nye problemy prepodavaniya sovremennogo administrativnogo prava: teorija, praktika, metodika: materialy nauch.-metod. seminar.* – M.; Saratov: Milika, 2010. – P. 22–27.

7. Shestakova, E. V. *Mezhdunarodnaja praktika primenenija model'nogo zakonodatel'stva* [International practice of model legislation application] // *Zakonodatel'stvo i jekonomika.* – 2006. – No. 2. – P. 13–23.