

На правах рукописи

КАРЕЛИН Кирилл Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов

2012

Диссертация выполнена на кафедре публичного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Саратовский государственный социально-экономический университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Алиев Тигран Тигранович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

доктор юридических наук, доцент
Чаннов Сергей Евгеньевич

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Орловский
государственный университет
(кафедра административного и
муниципального права (г. Орел)

Защита диссертации состоится «17» февраля 2012 г. в 12.00 на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.243.16 при ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г.Чернышевского» по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, 83, корп. 12, ауд.510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Зональной научной библиотеки ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Автореферат разослан «___» _____ 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Е.А. Крючкова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Пожары представляют собой одно из разрушительных явлений, постоянно сопровождающих развитие человеческой цивилизации; они наносят серьезный, а в отдельных случаях некомпенсируемый ущерб природе, личности, обществу и государству. Ежегодно на Земле происходит более 6 млн. пожаров, травмируется свыше 6 млн. и гибнет более 50 тыс. человек¹. Аномальная жара в центральной России летом 2010 г. по существу парализовала нормальное течение жизни. По официальным данным, только за 2010 год в России произошло 179 тыс. 98 пожаров, при которых погибло свыше 12 тыс. 983 человека. На пожарах получили травмы 13 тыс. 67 человек². Сложившаяся неблагоприятная ситуация с пожарами в отдельных регионах Российской Федерации стала одной из наиболее значимых проблем российского общества.

Охрана общественной безопасности и национального богатства от пожаров в современных условиях интенсивного развития научно-технической революции относится к числу наиболее важных социально-экономических и хозяйственных задач. Вопросам безопасности уделено значительное внимание и в законодательстве Российской Федерации. Точное и неукоснительное соблюдение особых мер пожарной безопасности является необходимым условием предотвращения наступления общественно опасных последствий. Пожароопасная обстановка в стране ежегодно усугубляется, что вызвано развитием научно-технического прогресса, появлением новых технологий, изменением климата и иными основаниями. Большая часть пожаров происходит по причине нарушений элементарных правил пожарной безопасности. Число загораний, пожаров и взрывов на предприятиях и, как следствие, значительный социальный и экономический ущерб остаются в

¹ См.: Подгорная Л.Ю. Пожарная безопасность как предмет правового регулирования // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 1. С. 95.

² См.: Статистика по пожарам за 2010 г. Информация официального сайта МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/stats/detail.php?ID=213801>

России на недопустимо высоком уровне. Повышенная вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций, обусловленных пожарами, сохраняется в целом ряде субъектов Российской Федерации.

Борьба с пожарами в нашей стране, как и во всем мире, в настоящее время все больше становится одной из наиболее острых социальных и экономических проблем. При этом основная нагрузка по предотвращению пожаров, а также их последствий приходится на государственные органы, а именно – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) и его структурные подразделения, в частности органы государственного пожарного надзора (далее – органы госпожнадзора).

Создание органов госпожнадзора продиктовано определенными социальными целями, осуществление которых не служит интересам извлечения материальной выгоды и производится в рамках предоставленной им компетенции.

Административно-правовой статус органов государственного пожарного надзора нашел свое законодательное закрепление, однако их место в системе федеральных органов исполнительной власти до настоящего времени остается неясным, что обуславливает актуальность проведенного исследования.

Исследование особенностей административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора представляется особенно актуальным, поскольку от эффективности деятельности указанных органов напрямую зависит безопасность как отдельного человека, общества, так и государства в целом. В настоящее время сформирована группировка федеральной противопожарной службы, действуют ее договорные подразделения. Важнейшей задачей является развитие добровольной пожарной охраны, что в свою очередь требует комплексного изучения места

и роли данных органов в системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации.

Важным на сегодняшний день остается вопрос перехода от лицензирования деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности к созданию саморегулируемых организаций в рассматриваемой области. Практическая реализация названного мероприятия, несомненно, даст исключительно положительные результаты: если на сегодняшний день МЧС России осуществляет контроль за каждой организацией, получившей у него лицензию, то после создания саморегулируемых организаций будет проверять выборочно не более 10% их членов, что существенно упростит деятельность как самих органов государственного пожарного надзора, та и предпринимателей.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, возникающие в связи с осуществлением органами государственного пожарного надзора своих полномочий.

Предметом диссертационного исследования выступают правовые нормы административного законодательства, закрепляющие правовой статус органов государственного пожарного надзора.

Степень научной разработанности исследования. Настоящее комплексное теоретическое исследование особенностей административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора является одним из первых. Отдельные аспекты деятельности государственного пожарного надзора ранее уже рассматривались в работах Н.В. Катуковой¹, С.А. Шатова², однако, данное диссертационное исследование посвящено непосредственному изучению целей и задач, функций, компетенций органов государственного пожарного надзора и их особенностей, отличающих данные органы от иных органов безопасности.

¹ См.: Катукова Н.В. Административно-правовые основы организации Государственного пожарного надзора в Российской Федерации. Дисс. ... канд.юрид.наук. М., 2006.

² См.: Шатов С.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

При рассмотрении понятийного аппарата, структуры правового статуса государственного органа, при выработке системы принципов деятельности органов государственного пожарного надзора использовались фундаментальные положения науки теории государства и права, среди которых можно выделить труды известных российских ученых-теоретиков: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Ю.А. Тихомирова, С.Е. Фролова и др.

Научные достижения ученых в области административного права: Ю.С. Адушкина, С.В. Алексеева, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, В.П. Беляева, Б.Н. Габричидзе, П.В. Дихтиевского, С.М. Зырянова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, Б.М. Лазарева, В.И. Майорова, В.М. Манохина, Ю.Н. Мильшина, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, Б.В. Россинского, В.И. Рохлина, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, Д.Д. Цабрия и др., – позволили более детально изучить систему и структуру органов исполнительной власти, обозначить место и роль органов государственного пожарного надзора в этой системе, выявить сходства и отличия контроля и надзора в деятельности органов исполнительной власти и т.д.

Для изучения вопросов обеспечения пожарной безопасности, ее технической составляющей в деятельности органов государственного пожарного надзора использовались труды специалистов в технических областях: Д.А. Бесперстова, Г.Н. Кирилова, В.И. Козлачкова, В.С. Родина и др.

Труды названных ученых подготовили основу для комплексного монографического исследования административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора, осуществленного впервые.

Научная задача, решенная в диссертации, заключается в определении особенностей правового статуса органов государственного пожарного надзора; выявлении правовых и научных проблем, возникающих в процессе

обеспечения пожарной безопасности; определении путей решения выявленных проблем.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель настоящей диссертации состоит в комплексном исследовании особенностей административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора как составной части Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, теоретических и практических основ обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации.

Достижение указанной цели обеспечивается решением ряда взаимосвязанных задач:

- рассмотреть теоретико-правовые основы функционирования органов государственного пожарного надзора;
- изучить основные этапы исторического развития государственного пожарного надзора в России;
- уяснить место и роль органов государственного пожарного надзора в системе органов исполнительной власти;
- исследовать особенности административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора;
- разработать систему принципов деятельности органов государственного пожарного надзора;
- установить особенности осуществления органами государственного пожарного надзора разрешительных функций;
- проанализировать роль органов государственного пожарного надзора в обеспечении пожарной безопасности;
- исследовать специфику и проблемы реализации надзорной деятельности органами государственного пожарного надзора;
- проанализировать правоприменительную практику органов государственного пожарного надзора по обеспечению пожарной

безопасности;

– сформулировать конкретные предложения по устранению пробелов и недостатков действующего административного законодательства в части регулирования деятельности органов государственного пожарного надзора.

Методологическая основа диссертационного исследования. При подготовке настоящей диссертации были применены общенаучные и частнонаучные методы познания: аналитический, системный анализ, диалектический, исторический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический.

В частности, диалектический метод позволил комплексно исследовать общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения пожарной безопасности. Метод системного анализа дал возможность рассмотреть особенности правового статуса государственных органов, в том числе органов государственного пожарного надзора. С помощью исторического метода изучались процессы возникновения и становления государственного пожарного надзора в России в дореволюционный и советский периоды. С помощью статистического метода были проанализированы основные показатели деятельности органов государственного пожарного надзора. Формально-юридический метод позволил определить понятийный аппарат, выявить особенности рассматриваемых категорий, провести их классификацию, исследовать содержание правовых предписаний. С помощью структурно-функционального метода были определены место и роль органов государственного пожарного надзора в системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

Используемые в диссертации методы не исключают возможности в отдельных случаях простого изложения фактов с целью придания соответствующей аргументации необходимой доказательственной силы.

Нормативно-правовая база исследования представлена Конституцией Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об

административных правонарушений и иными кодифицированными актами, федеральными конституционными законами, а также федеральными законами. Немаловажная роль отведена изучению подзаконных нормативных актов, регулирующих деятельность органов государственного пожарного надзора.

Теоретическая и эмпирическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили научные труды в области административного права, теории права, относящиеся к рассматриваемой теме, публикации в периодической печати.

В качестве эмпирического материала использовались материалы научно-практических конференций, а также информация, содержащаяся в сети Интернет, в том числе на официальных сайтах государственных органов.

Важное значение, в ходе написания диссертации, придавалось также анализу нормативных актов, статистических данных, материалам правоприменительной практики судебных органов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одним из первых проведенных в науке комплексных исследований административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора; выделении основных принципов деятельности указанных органов; исследовании актуальных теоретических и практических проблем, возникающих в процессе обеспечения пожарной безопасности. В работе сформулированы обоснованные предложения по совершенствованию положений нормативно-правовых актов, составляющих основу деятельности органов государственного пожарного надзора.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Разработан авторский понятийно-категориальный аппарат, позволяющий наиболее комплексно осмыслить с научной точки зрения особенности правового статуса органов государственного пожарного

надзора. Так, орган государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы – это структурный элемент в системе органов Государственной противопожарной службы МЧС России, наделенный властными административно-правовыми полномочиями по осуществлению деятельности, направленной на защиту жизни и здоровья граждан, принадлежащего им имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничение их последствий.

Кроме того, сформулированы понятия пожарной безопасности, лицензирования в сфере обеспечения пожарной безопасности, государственного пожарного надзора и др.

2. Выработана и сформулирована система принципов функционирования органов государственного пожарного надзора:

– принцип законности – означающий регламентацию деятельности органов государственного пожарного надзора нормами законодательства Российской Федерации о пожарной безопасности, соблюдение которых обеспечивается возможностью применения к правонарушителям мер государственного принуждения;

– принцип оперативности – предусматривающий осуществление органами госпожнадзора своей деятельности в кратчайшие и минимальные сроки;

– принцип обратной связи (взаимности) – устанавливающий, что органы государственного пожарного надзора в своей деятельности должны непосредственно сотрудничать с населением и другими государственными органами;

– принцип информационной открытости – предусматривающий отсутствие чрезмерных, необоснованных правовых и практических препятствий для получения полной и достоверной информации о деятельности органов государственного пожарного надзора;

– принцип приоритета интересов государства – выражающийся в том, что деятельность органов государственного пожарного надзора направлена на защиту и обеспечение безопасности государства;

– принцип целесообразности – позволяющий свести к минимуму необоснованные затраты государства на обеспечение пожарной безопасности и значительно повысить ее эффективность;

– принцип эффективности – означающий, что при осуществлении своей деятельности, уполномоченные должностные лица органов государственного пожарного надзора должны исходить из необходимости достижения максимального результата с использованием наименьшего объема применяемых средств;

– принцип аргументированности – подразумевающий полное представление и понимание органами государственного пожарного надзора поставленных целей, задач, направлений и содержания своей деятельности, прогнозирование результатов.

3. Выявлена необходимость полного и всестороннего отражения в соответствующих положениях, а также в нормативно-правовых актах, издаваемых Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, особенностей правового статуса органов государственного пожарного надзора. Закрепление основных целей и задач органов государственного пожарного надзора непосредственно в положениях о них позволит более конкретно определить их правовой статус и специализацию деятельности.

4. Обоснован подход о том, что органы государственного пожарного надзора в рамках своей компетенции являются надзорными органами, проведение контроля в их полномочия не входит. Конечным результатом осуществления пожарного надзора является повышение пожарной безопасности посредством принятия мер по результатам мероприятий по

надзору; для органов государственного пожарного надзора свойственно вмешательство в оперативную деятельность проверяемого объекта.

Отмечается, что основной объем практической надзорной деятельности приходится на территориальные отделы (отделения, инспекции) государственного пожарного надзора, входящие в структуру управлений госпожнадзора главных управлений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъектам РФ.

5. Установлено, что лицензирование в области пожарной безопасности занимает одно из важнейших мест в деятельности органов государственного пожарного надзора, однако на сегодняшний день оно утрачивает свое положительное воздействие. В связи с этим сформулировано предложение о переходе от лицензирования к системе саморегулирования в области пожарной безопасности, что в свою очередь повысит уровень противопожарной защиты объектов экономики, упростит процедуру проведения контрольных мероприятий в отношении членов саморегулируемых организаций. Появление саморегулируемых организаций будет способствовать предупреждению фактов появлений коррупции при осуществлении пожарного надзора, а так же будет служить дополнительной защитой малого и среднего бизнеса от излишних административных барьеров.

6. Выявлены основные проблемы, возникающие при осуществлении надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации об обеспечении пожарной безопасности на различных объектах:

- несоответствие Административного регламента, на основании которого органами государственного пожарного надзора осуществляется деятельность по лицензированию, действующему законодательству;

- отсутствие четкого разграничения предмета надзора между органами государственного пожарного надзора МЧС России и иными надзорными

органами;

7. В целях совершенствования деятельности органов государственного пожарного надзора при оценке соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности требуется новый подход к оценке пожароопасности объектов с учетом качественных характеристик показателей, влияющих на уровень пожароопасности и безопасность людей. К таким показателям предлагается отнести расчетное время эвакуации людей, пожарную нагрузку, наличие систем контроля и оповещения о начальных признаках пожара и закрепить их в Техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности.

8. Сформулированы предложения, направленные на совершенствование норм административного законодательства в части правовой регламентации статуса органов государственного пожарного надзора, а также обеспечения пожарной безопасности. В частности, предлагается:

- внести изменения в ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности», закрепив в ней понятие 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;

- привести в соответствие с федеральным законодательством Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности в области пожарной безопасности, утвержденный Приказом МЧС РФ от 20.10.2008 N 627, в частности нормы, определяющие сроки действия лицензий на тот или иной вид деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности;

- в Положении о федеральной противопожарной службе обозначить

статус главного государственного инспектора по пожарному надзору, поскольку именно они указаны в качестве субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, составы которых закреплены в ст. 8.32, 11.16 и 20.4 КоАП РФ.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования определена актуальностью и новизной рассмотренных в работе вопросов.

Полученные выводы и положения настоящей диссертации вносят определенный вклад в развитие науки административного права и могут быть использованы при написании научной, учебной и учебно-методической литературы, а также при изучении курсов «Административное право», «Административная деятельность правоохранительных органов», «Полицейское право».

Содержащиеся в работе конкретные предложения могут быть востребованы в процессе совершенствования правотворческой деятельности и правоприменительной практики органов государственного пожарного надзора.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре публичного права ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет».

Содержащиеся в настоящей диссертации основные положения получили апробацию в различных формах:

- участие в межвузовских, региональных и международных научно-практических конференциях, таких как: Международная научно-практическая конференция: «Социально-экономическое развитие России: Проблемы, поиски, решения» (Саратов 2008); Международная научно-практическая конференция «Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития России» (Саратов. 2009);

Всероссийская научно-практическая конференция: «Правонарушение и юридическая ответственность» (Тольятти. 2009); Международная научно-практическая конференция «Право и его реализация в XXI веке», посвященная 80-летию ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная академия права (Саратов. 2011).

- разработка совместно с другими авторами учебного пособия по курсу «Конституционное (государственное) право России»

– публикация ряда статей в журналах, в том числе рекомендованных Высшей аттестационной комиссией, сборниках научных трудов;

– проведение занятий по курсу «Административное право», «Конституционное право» в ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет».

Материалы данного научного исследования использовались при работе по проекту на тему: «Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации», реализованному в рамках участия в выполнении аналитической ведомственной целевой программы Федерального агентства по образованию «Развитие научного потенциала высшей школы (2009-2011 годы)».

Структура работы обусловлена целью исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, состояние и степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, его методологические и теоретические основы, формулируются основные положения, характеризующие научную новизну диссертации и выносимые на защиту, показывается научная и практическая значимость проведенного

исследования, апробация его результатов.

Первая глава диссертации «Теоретико-правовые и организационные основы функционирования государственного пожарного надзора в системе органов государственной власти» состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Возникновение и развитие государственного пожарного надзора в России»* проанализированы наиболее значимые этапы в истории развития государственного пожарного надзора в России.

Отмечено, что пожарная служба относится к числу старейших государственных служб в России. Пожарная профилактика являлась одним из главных направлений работы пожарной охраны для обеспечения жизни и здоровья людей, сохранения материальных ценностей. Вся работа в области пожарной профилактики была подчинена главной цели – снижению числа пожаров, уменьшению людских жертв и сокращению материального ущерба от огня.

Анализ различных исторических источников позволил выделить несколько основных периодов в развитии государственного пожарного надзора. Наиболее значимыми этапами являются: 1) от древних времен до XV века, характеризующийся отсутствием единой структуры для борьбы с пожарами; 2) XVI – XVIII века, когда пожарная безопасность становится одним из направлений государственной политики; 3) XIX век – начало XX века, ознаменованный отсутствием контроля со стороны государства в рассматриваемой области; 4) советский период (1918 – 1950 гг.), положивший начало единой национальной политики в области пожарной безопасности, в том числе пожарной профилактики; 5) период «застоя» (1960-1990 гг.), характерной чертой которого было возрастание количества пожаров вследствие снижения объема профилактических мероприятий, а также халатности со стороны государственных органов; 6) новый период (1990 – 2000 гг.) характеризуемый принятием Федерального закона «О

пожарной безопасности»; 7) новейший период (2000 г. – настоящее время), ознаменованный созданием системы независимой оценки рисков – «аудита безопасности».

Во втором параграфе первой главы *«Место и роль органов государственного пожарного надзора в системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации»* исследуется система и структура органов исполнительной власти РФ, составной частью которого являются органы государственного пожарного надзора. Проанализировав место и роль органов исполнительной власти как одной из ветвей государственной власти, автором замечено, что исполнительная власть выступает в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма, поскольку степень реализации прав и свобод человека и гражданина в значительной мере зависит от эффективности и законности решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц.

Степень реализации прав и свобод человека и гражданина в значительной мере зависит от эффективности и законности решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц. В связи с этим исполнительная власть, будучи самостоятельной ветвью государственной власти Российской Федерации, является в то же время подконтрольной. Органы исполнительной власти подконтрольны законодательным (представительным) органам, главе государства, но вместе с тем самостоятельно осуществляют свои функции, имеют свои средства воздействия на иные государственные органы.

Государственная противопожарная служба является видом пожарной охраны и частично входит в состав МЧС России в качестве единой самостоятельной оперативной службы. Государственная противопожарная служба осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области

государственной и общественной безопасности.

Система органов государственного пожарного надзора построена с учетом принципа субординации, обязательным элементом которого выступает подчинение нижестоящих структур вышестоящим.

Для рассмотрения места и роли органов государственного пожарного надзора в системе и структуре органов исполнительной власти рассмотрены принципы их функционирования: законности, оперативности, обратной связи (взаимности), информационной открытости, принцип приоритета интересов государства, целесообразности, эффективности, аргументированности.

Третий параграф первой главы диссертации *«Особенности правового статуса государственного пожарного надзора»* направлен на исследование особенностей административно-правового статуса органов государственного пожарного надзора.

Исследование правового статуса органа государственного пожарного надзора начинается с рассмотрения правового статуса МЧС России. При анализе правовых норм, содержащихся в нормативно-правовых актах, составляющих основу деятельности МЧС России, выявлены особенности правового статуса МЧС России: его структурные подразделения являются специализированными, военизированными и полицейскими органами.

Свои особенности имеет и статус государственного инспектора по пожарной безопасности как организационно-структурной единицы органа государственного пожарного надзора. Правами и обязанностями государственных инспекторов по пожарному надзору могут быть наделены граждане Российской Федерации, имеющие высшее или среднее специальное образование, проходящие службу в МЧС России, аттестованные на соответствие установленным квалификационным требованиям, должностным лицам органов государственного пожарного надзора выдаются соответствующие служебные удостоверения и должностные печати.

Специфика правового статуса сотрудника органа государственного

пожарного надзора определяется возложенными на него задачами по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Отмечается, что административно-правовой статус органов государственного пожарного надзора состоит из следующих элементов: цель деятельности, задачи деятельности, функции, полномочия, совокупность которых составляет их компетенцию.

Автором формулируется основная задача государственного пожарного надзора - защита жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничение их последствий.

При рассмотрении элементов правового статуса органов государственного пожарного надзора диссертантом сформулировано определение органа государственного пожарного надзора. Орган государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы – это структурный элемент в системе органов Государственной противопожарной службы МЧС России, наделенный властными административно-правовыми полномочиями по осуществлению деятельности, направленной на защиту жизни и здоровья граждан, принадлежащего им имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничение их последствий.

Сформулирован вывод о необходимости обозначить в положении о федеральной противопожарной службе статус главного государственного инспектора, поскольку именно они указаны в качестве субъектов административной юрисдикции, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Вторая глава диссертации называется «Реализация полномочий органов государственного пожарного надзора в Российской Федерации». Первый параграф *«Практическая реализация разрешительных функций*

государственного пожарного надзора» посвящен исследованию вопросов лицензирования деятельности в области пожарной безопасности, а также переходу к деятельности саморегулируемых организаций в рассматриваемой сфере.

Действующее законодательство в области пожарной безопасности предусматривает лицензирование следующих видов деятельности: деятельность по тушению пожаров; производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Поскольку Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности¹ устанавливает бессрочный срок действия лицензии, а Административный регламент МЧС России² - ограниченный (например, лицензия на осуществление деятельности по тушению пожаров и по производству работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений предоставляются на пять лет), следовательно, явно видно противоречие в нормативно-правовых актах. В связи с этим предлагается привести Административный регламент МЧС России в соответствие с действующим федеральным законодательством.

Лицензирование в области пожарной безопасности занимает одно из важнейших мест в деятельности органов государственного пожарного надзора, и является по своей сути разрешительной деятельностью. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в действующее законодательство, закрепив в нем понятие лицензирования в сфере обеспечения пожарной безопасности.

¹ См.: Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

² См.: Приказ МЧС РФ от 20 октября 2008 г. № 627 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности в области пожарной безопасности» (в ред. от 09 августа 2010 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». 2009. 19 января; 2010. 11 октября.

В последнее время особый интерес в области обеспечения пожарной безопасности приобретает проводимая в рамках административной реформы МЧС России работа по снятию избыточных административных барьеров на пути развития предпринимательской активности. Важным фактором здесь является развитие системы саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности. Саморегулируемые общественные организации в области пожарной безопасности должны объединить структуры, осуществляющие производство работ, выпуск продукции и иную деятельность в этой сфере. Создание таких организаций позволит в перспективе заменить функции государства в лице МЧС России по лицензированию деятельности в области пожарной безопасности на механизм саморегулирования.

Автором делается вывод о том, что СРО должны занять место посредника между органами государственной власти, профессиональными участниками рынка и их клиентами, что объективно должно способствовать использованию саморегулируемых организаций как инструмента согласования интересов всех субъектов рынка, с интересами общества и государства. Для плавного и качественного перехода от лицензирования к саморегулированию в области пожарной безопасности необходимо принять изменения и дополнения в действующее федеральное законодательство. При этом в диссертационном исследовании выделены основные направления такого перехода.

Предполагается, что абсолютный отказ от лицензирования и создание СРО в области пожарной безопасности существенно повысит уровень и качество противопожарной защиты объектов экономики, упростит процедуру проведения контрольных мероприятий в отношении членов СРО. Кроме того, будет способствовать предупреждению фактов проявления коррупции со стороны Государственного пожарного надзора.

Во втором параграфе второй главы диссертации *«Обеспечение*

пожарной безопасности как основная цель органов государственного пожарного надзора» рассматривается деятельность органов государственного пожарного надзора по обеспечению пожарной безопасности, исследуется понятие «безопасность» применительно к различным отраслевым аспектам функционирования государства и общественных институтов. Анализ различных дефиниций безопасности позволил диссертанту дать собственное определение пожарной безопасности, в связи с чем предложено внести изменения в ст. 1 Федерального закона «О пожарной безопасности»¹.

Обеспечение пожарной безопасности является серьезной комплексной проблемой, которая затрагивает не только интересы бизнеса, потому что требует серьезных финансовых затрат, но и интересы государства, которое устанавливает определенные требования, которые должны быть разумными и выполнимыми.

В рамках диссертационного исследования установлено, что значительным шагом со стороны государства в решении вопросов обеспечения пожарной безопасности явилось внедрение в практику деятельности органов государственного пожарного надзора аудита пожарной безопасности. В соответствии с системой аудита органы надзора прекращают контролировать малый и средний бизнес, при этом вся ответственность за соблюдение требований пожарной безопасности ложится на собственников объектов. Система независимой оценки риска позволяет собственнику, владельцу предприятия самостоятельно выбирать способ защиты своего объекта от пожара, в частности он может обойтись собственными силами, без привлечения специалистов-экспертов.

Пожарная безопасность – это степень защищенности от возникновения и развития пожара, а также от воздействия на людей и имущество опасных факторов пожара. А одним из эффективных методов противопожарной

¹ См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4596.

защиты является применение пожарной автоматики, предназначенная для автоматического обнаружения пожара, оповещения о нем людей и управления их эвакуацией, пожаротушения и включения исполнительных устройств систем противодымной защиты, управления инженерным и технологическим оборудованием зданий и объектов.

В диссертационном исследовании отмечается, что для совершенствования деятельности органов государственного пожарного надзора при оценке соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности требуется новый подход к оценке пожароопасности объектов с учетом качественных характеристик показателей, влияющих на уровень пожароопасности и безопасность людей. К таким показателям автор предлагает относить расчетное время эвакуации людей, пожарную нагрузку, наличие систем контроля и оповещения о начальных признаках пожара.

В третьем параграфе второй главы диссертации рассматривается *«Надзорная деятельность органов государственного пожарного надзора»*.

В диссертационном исследовании проводится анализ соотношения понятий «контроль» и «надзор», поскольку без строгого толкования указанных терминов трудно определить правовой статус органа контроля или надзора, реализовать эффективное правоприменение и административное управление в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Исходя из свойств контроля и надзора, автором делается вывод, что органы государственного пожарного надзора в рамках своей компетенции являются лишь надзорными органами, проведение контроля в их полномочия не входит. Конечным результатом осуществления пожарного надзора является повышение пожарной безопасности посредством принятия мер по результатам мероприятий по надзору.

Надзорная деятельность не должна препятствовать предпринимательской деятельности и ограничивается проверкой соблюдения требований пожарной безопасности, минимально необходимых для защиты

людей и чужого имущества. При осуществлении надзорной деятельности проверяется выполнение обязательных требований пожарной безопасности, сформулированных по результатам пожарного аудита (независимой оценки пожарных рисков). В необходимых случаях проверяется качество пожарного аудита и деклараций пожарной безопасности с использованием экспресс-методов оценки пожарных рисков.

В целях устранения выявляемых нарушений законодательства в сфере пожарной безопасности, их предупреждения и оптимизации надзорной деятельности диссертантом выявлена необходимость обязательного ведения органами государственного пожарного надзора реестров хозяйствующих субъектов, допустивших нарушения правил пожарной безопасности, а также объектов, деятельность которых приостановлена. Указанные сведения позволят облегчить работу по надзору за исполнением требований законодательства в части проведения внеплановых проверок органами государственного пожарного надзора, своевременного выполнения предписаний, недопущения случаев необоснованного продления их сроков.

Отмечается, что в настоящее время надзорная деятельность органов государственного пожарного надзора продолжает совершенствоваться – на законодательном уровне регламентируется упрощение форм и методов надзора, внедряется новый принцип надзора за объектом защиты в целом, а не за организациями.

В заключении автором формулируются основные выводы диссертационного исследования, наиболее значимые из которых изложены в тексте настоящего автореферата.

Публикации, содержащие основные положения диссертационного исследования

Публикации в российских рецензируемых научных журналах, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ

1. *Карелин, К.В.* Административный статус органов государственного пожарного надзора на Руси: исторический аспект/ К.В. Карелин // Современное право. – Москва. - 2010. - №11. - С. 165-168 (0,5п.л.).

2. *Карелин, К.В.* Сочетание частного и публичного интереса в деятельности органов государственного пожарного надзора при осуществлении функций, связанных с обеспечением пожарной безопасности / К.В. Карелин // Современное право. - Москва. - 2011. - №10. - С. 66-69 (0,5п.л.).

Публикации в иных изданиях:

3. *Карелин, К.В.* Сочетание публичных и частных интересов при осуществлении лицензирования в области пожарной безопасности / К.В. Карелин // Сборник научных трудов по итогам научно-исследовательской работы: Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов. - 2008. - часть 2. - С. 104-106 (0,2п.л.).

4. *Карелин, К.В.* Административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности / К.В. Карелин // Социально-экономические и правовые проблемы инновационного развития России. Материалы международной научно-практической конференции. – Саратов. - 2009. - С. 21-22 (0,2п.л.).

5. *Карелин, К.В.* К вопросу об административной ответственности за нарушения правил пожарной безопасности / К.В. Карелин // Правонарушение и юридическая ответственность: материалы всероссийской научно-практической конференции. – Тольятти. - 2009. - С. 135-137 (0,2п.л.).

6. *Карелин, К.В. Погодина, Н.А.,* Сочетание частного и публичного интересов в сфере управления современным Российского государства / К.В. Карелин Н.А. Погодина // Вопросы экономики и права. – Москва. - 2010. - № 21. - С. 110-112. (0,5/0,3 п.л.).

7. *Карелин, К.В.* Государственный пожарный надзор в условиях модернизации современного Российского общества / К.В. Карелин // Сборник научных трудов по итогам научно-исследовательской работы: Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов. - 2010. - часть 1. - С.9-11 (0,25п.л.).

8. *Карелин, К.В.* Государственный пожарный надзор в современной

России / К.В. Карелин // Право и его реализация в XXI веке: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию ФГБОУ ВПО «Саратовской государственной академии права. – Саратов. - 2011. - С. 166-168 (0,25п.л.).

9. *Карелин, К.В.* (в соавт. Алиев Т.Т., Бакаева О.Ю., Калитина Ю.В. и др.) Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: коллективная монография / Под общ. ред. О.Ю. Бакаевой. - Москва. - 2010. - (16,5/ 1 п.л.).

Карелин Кирилл Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.14. - «административное право, финансовое право, информационное
право»

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать
Бумага типогр. № 1
Печать офсетная
Заказ №

Формат 60x84/16
Гарнитура «Times»
Усл. п.л. 1,5
Тираж 150 экз.

Издательский центр
Саратовского государственного
социально-экономического университета
41003, г. Саратов, ул. Радищева, 89