



**МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ,
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

РЕШЕНИЕ КОЛЛЕГИИ

«18» февраля 2015 г. № 4/II

**О концепции основных направлений совершенствования деятельности
надзорных органов МЧС России**

Коллегия МЧС России, рассмотрев вопросы совершенствования контрольно-надзорной деятельности в областях, отнесенных к компетенции Министерства, отметила, что за последние годы по этому направлению проведена значительная работа.

Вместе с тем, в соответствии с современной тенденцией развития надзорных органов Российской Федерации необходимо совершенствование существующего механизма осуществления надзорной деятельности, внедрение новых подходов в организации деятельности органов надзора и повышение доли профилактической работы.

В целях сохранения эффективности осуществления надзорными органами МЧС России мероприятий по контролю, дальнейшего повышения уровня защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также пожаров и их последствий на территории Российской Федерации коллегия МЧС России р е ш и л а:

1. Принять к сведению доклад директора Департамента надзорной деятельности и профилактической работы В.И. Климкина о концепции основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России (далее - Концепция).

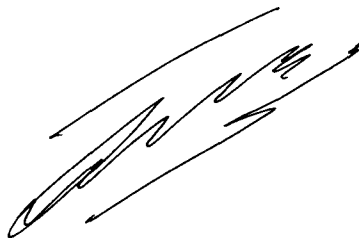
2. Утвердить представленную Концепцию (прилагается).

3. Рабочей группе по разработке Концепции, утвержденной приказом МЧС России от 23.07.2014 № 381:

в срок до 01.04.2014 представить на утверждение план реализации Концепции на период до 2020 года главному государственному инспектору Российской Федерации по пожарному надзору Б.А. Борзову.

4. Контроль за исполнением реализации Концепции возложить на главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору Б.А. Борзова.

Министр

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name V.A. Puchkov.

В.А. Пучков

КОНЦЕПЦИЯ

основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России

I. Общие положения

Концепция совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России разработана в соответствии с современной тенденцией развития надзорных органов Российской Федерации.

В настоящее время, одним из направлений внутренней политики государства является снижение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности. В связи с этим на федеральном уровне реализован ряд мер, направленных на обеспечение надежных гарантий для свободного развития предпринимательской деятельности.

С целью сохранения эффективности осуществления надзорными органами МЧС России мероприятий по контролю, необходимо совершенствование существующего механизма осуществления надзорной деятельности, повышение доли профилактической работы с учетом всей широты задач обычных условий мирного времени и особенностей ведения гражданской обороны.

1.1 Основные термины и определения

Ведомственный пожарный надзор - деятельность ведомственной пожарной охраны по проверке соблюдения организациями, подведомственными соответствующим федеральным органам исполнительной власти, требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки;

гражданская оборона (ГО) - система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

декларация пожарной безопасности - форма оценки соответствия, содержащая информацию о мерах пожарной безопасности, направленных на обеспечение на объекте защиты нормативного значения пожарного риска;

допустимый пожарный риск - пожарный риск, уровень которого допустим и обоснован исходя из социально-экономических условий;

индивидуальный пожарный риск - пожарный риск, который может привести к гибели человека в результате воздействия опасных факторов пожара;

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;

подтверждение соответствия в области пожарной безопасности - документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, выполнения работ и оказания услуг требованиям технических регламентов, стандартов, норм пожарной безопасности или условиям договоров;

пожарная безопасность - состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров;

требования в области гражданской обороны - специальные условия (правила) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

требования пожарной безопасности - специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или уполномоченным государственным органом;

федеральный государственный пожарный надзор (ФГПН) - это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, а также подведомственных им государственных учреждений, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности (обязательные требования), посредством организации и проведения проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, проведения мероприятий по контролю на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти

по систематическому наблюдению за исполнением требований пожарной безопасности, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности;

чрезвычайная ситуация (ЧС) - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

1.2 Сведения об организационной структуре и системе управления надзорных органов МЧС России

1.2.1 Федеральный государственный пожарный надзор

В соответствии с Положением о ФГПН, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации¹ ФГПН, за исключением ФГПН, осуществляемого в лесах, на подземных объектах, при ведении горных работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения, осуществляется должностными лицами органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы.

Органами государственного пожарного надзора являются:

структурное подразделение центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления ФГПН;

структурные подразделения территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления ФГПН;

структурные подразделения территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»

организации и осуществления ФГПН, и их территориальные отделы (отделения, инспекции);

структурные подразделения специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления ФГПН, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Полномочиями по осуществлению ФГПН также наделены 48 государственных казенных учреждений МЧС России (специальные подразделения федеральной противопожарной службы), созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

1.2.2 Государственные надзоры в области гражданской обороны и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

В соответствии с Положением о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации², государственный надзор в области гражданской обороны осуществляется в целях обеспечения выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами требований законодательства Российской Федерации в области гражданской обороны.

В соответствии с Положением о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации³, государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. №712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»

Органами, осуществляющими государственный надзор в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, являются:

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в лице Департамента надзорной деятельности и профилактической работы;

структурные подразделения региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее - структурные подразделения региональных центров МЧС России);

структурные подразделения органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее - структурные подразделения ГУ МЧС по субъекту Российской Федерации);

территориальные отделы (отделения, инспекции, группы).

1.2.3 Государственный надзор за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации

Органами, осуществляющими надзор являются:

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в лице Управления безопасности людей на водных объектах МЧС России (далее - Управление БВО МЧС России);

отделы (отделения) безопасности людей на водных объектах региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

отделы безопасности людей на водных объектах в составе главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации;

центры ГИМС МЧС России по субъектам Российской Федерации.

1.3 Сведения о штатной численности надзорных органов МЧС России

Постановлением Правительства Российской Федерации⁴ установлена предельная численность сотрудников федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, осуществляющих функции

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»

федерального государственного пожарного надзора, которая составляет 21110 единиц.

Однако, фактическая численность должностных лиц государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляет 14 739 человек, при штатной численности 16 016 единиц.

В результате проведенных в 2014 году организационно-штатных мероприятий численность надзорных органов МЧС России планируется сократить на 10%.

При этом, лицами, замещающими должности, предназначенные для осуществления федерального государственного пожарного надзора, осуществляется как надзор в области пожарной безопасности, так и надзоры в области гражданской обороны и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Общая штатная численность государственных инспекторов по маломерным судам на 31.12.2013 составила 3 165 единиц, в том числе:

12 единиц в Управлении БВО МЧС России;

35 единиц в региональных центрах МЧС России;

427 единиц в ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации;

2 691 единица в центрах ГИМС МЧС России по субъектам Российской Федерации.

1.4 Сведения об образовательном уровне сотрудников, осуществляющих государственный надзор за выполнением установленных требований пожарной безопасности

Высшее пожарно-техническое, юридическое, а также высшее иное образование имеют 13007 должностных лиц, наделенных правами по осуществлению федерального государственного пожарного надзора.

Остальная часть сотрудников имеет среднее специальное пожарно-техническое образование, среднее специальное юридическое образование и среднее специальное иное образование.

1.5 Данные о количестве объектов защиты (надзора) и результатах, проведенных в отношении их проверок

Всего в органах государственного пожарного надзора находится на учете 1 741 216 объектов защиты (надзора).

Всего в органах надзора в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, по состоянию на 3 квартал 2014 года находится на учете 331 047 субъектов надзора в области гражданской обороны и 348 115 субъектов надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

II. Предпосылки к разработке концепции

В настоящее время со стороны государства уделяется особое внимание органам надзорной деятельности, правовому полю их взаимодействия с бизнес-сообществом. Тем самым, один из ключевых принципов новой модели государственного управления является ориентация работы всех звеньев государственного механизма и уровней власти на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.

Системообразующим законодательным актом в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации является Федеральный закон⁵, с принятием которого проведена значительная работа по приведению в соответствие с ним основного количества законодательных актов Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля (надзора). Создана автоматизированная система государственной статистики в этой сфере, сделавшая контрольно-надзорную деятельность количественно-измеримой, коренным образом перестроены процедуры и инструменты проведения контрольно-надзорной деятельности, увеличены гарантии защиты прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и введен уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, а также закреплены базовые правовые основы осуществления государственного контроля (надзора), приняты акты, которые позволили продвинуться в создании нормативных предпосылок для пресечения и ограничения проявлений коррупции при взаимодействии с субъектами предпринимательской деятельности.

В целях дальнейшего поиска новых, наиболее эффективных подходов осуществления надзорной деятельности, по поручению Президента Российской Федерации, разработана и одобрена на правительственной комиссии Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы, а в 2014 году - Концепция проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации⁶.

Исходя из принципов, заложенных в Концепции, основным направлением надзорной деятельности МЧС России должно стать установление базовых, системообразующих правил организации и осуществления надзора МЧС России, направленных на:

⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

⁶ Данная концепция подготовлена Министерством экономического развития Российской Федерации, одобрена на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С.Э. Приходько (протокол от 27 мая 2014 г. № 139)

построение прозрачной, доверительной и действенной системы взаимоотношений власти, граждан и бизнеса;
 снижение избыточного давления на физических и юридических лиц;
 стимулирование добросовестной конкуренции;
 определение и установление четких границ разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора;
 существенное повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;
 эффективное использование бюджетных средств;
 повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обеспечения пожарной безопасности.

К актуальным проблемам осуществления деятельности надзорных органов МЧС России можно отнести:

несовершенная, непрозрачная и неуправляемая система проверяемых обязательных требований (подконтрольные субъекты не знакомы с исчерпывающим перечнем обязательных требований, исполнение которых у них могут проверить, особенно выражено при осуществлении надзора в области гражданской обороны и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций);

применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР и РСФСР, в области гражданской обороны и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развития экономики, науки и техники;

отсутствие связи многих проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг;

недостаточно урегулировано осуществление контрольно-надзорных функций при входе на рынок товаров, работ, услуг и при обращении такой продукции на рынке;

неупорядоченность системы понятий и недостаточная научная обоснованность понятийного аппарата в области пожарной безопасности;

загруженность должностных лиц надзорных органов МЧС России;

частое несоответствие мнений и суждений разных надзорных органов, осуществляющих надзор за выполнением требований пожарной безопасности, на разных циклах существования объекта (на стадиях проектирования, строительства, сдачи в эксплуатацию и эксплуатации объектов);

отсутствие представителей надзорных органов МЧС на этапе реализации ключевых противопожарных мероприятий на стадиях проектирования и строительства.

Так, в среднем, на одного инспектора, осуществляющего контроль (надзор) за исполнением требований в области:

- пожарной безопасности приходится 119 объектов защиты;
- гражданской обороны приходится 23 субъекта надзора;

- защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций приходится 24 субъекта надзора.

Одной из ключевых проблем также является различный подход к определению понятия подконтрольного объекта надзорными органами МЧС России, а именно: в области пожарной безопасности – «объект защиты», в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – «субъект надзора», в области осуществления государственного надзора за пользованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации понятие подконтрольного объекта не определено.

Наряду с общим курсом развития надзорных органов Российской Федерации существуют проблемные вопросы, связанные с осуществлением деятельности надзорными органами МЧС России.

Оценка федерального государственного пожарного надзора, как вида государственного административного надзора и формы оценки соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности, с точки зрения достижения конечной цели имеет важное значение. Анализ и оценка эффективности надзорной деятельности является основой для выработки организационно-управленческих решений по ее совершенствованию и оптимизации.

Вопросам выбора подходов к оценке деятельности органов ГПН, ее методологии и поискам решения проблемы объективной оценки деятельности всегда уделялось особое внимание. Первая методика оценки надзорно-профилактической деятельности, содержащая всего 4 показателя (обследование объектов, выполнение предложенных мероприятий, наложение штрафов, обследование новостроек) была принята в 1997 году. В последующие годы, с учетом совершенствования форм и методов осуществления надзорной деятельности и изменения нормативной правовой базы, регламентирующей функционирование системы обеспечения пожарной безопасности, работа по созданию подходов к оценке деятельности была продолжена. В 2005 были подготовлены и утверждены приказом МЧС России⁷ Критерии (показатели) деятельности органов ГПН и Методика, по которой в настоящее время оценивается деятельность органов государственного пожарного надзора на уровне субъектов Российской Федерации (далее – Методика).

Методика состоит из нескольких этапов и включает в себя 28 количественных и качественных показателей деятельности органов государственного пожарного надзора по четырем основным направлениям (видам) деятельности, оценивание которых производится с использованием в расчетах соответствующих среднероссийских показателей.

⁷ Приказ МЧС России от 7 декабря 2005 г. № 876 «О критериях (показателях) деятельности органов государственного пожарного надзора»

В основе выставления оценки деятельности органам государственного пожарного надзора лежит подход, учитывающий, наряду с итоговым показателем деятельности по субъекту Российской Федерации, такие показатели как динамика количества пожаров, погибших и травмированных людей при пожарах за последние 3 года, а также количество погибших на 100 тыс. населения.

С 2007 года во исполнение приказа МЧС России⁸ проводится оценка деятельности региональных центров МЧС России по направлению организации и осуществлению государственного пожарного надзора.

Показатели состояния обстановки с пожарами и их последствиями поступают из управлений надзорной деятельности ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации в порядке, установленном приказами МЧС России^{9,10}, а показатели надзорной деятельности, качества правоприменительной и эффективности деятельности должностного лица поступают в порядке, установленном приказом МЧС России¹¹. Окончательная обработка и обобщение сведений для оценки деятельности осуществляется ФГБУ ВНИИПО МЧС России. Непосредственно оценка деятельности в соответствии с приказом МЧС России¹² осуществляется ДНПР МЧС России.

Вместе с тем, необходимо отметить и проблемные вопросы существующей Методики оценки деятельности органов ГПН.

Начиная с 2006 года, за весь период проведения оценки деятельности органов ГПН и региональных центров МЧС России по направлению организации и осуществления государственного пожарного надзора в соответствии с приказами МЧС России^{12,13} изменения в Методику были внесены только один раз и касались уточнения расчета некоторых показателей и введения дополнительных условий на выставление оценок деятельности органам ГПН в субъектах Российской Федерации.

В то же время, за вышеуказанный период нормативная правовая база, регламентирующая правоотношения в области организации и осуществления государственного пожарного надзора (впоследствии – федерального государственного пожарного надзора) претерпела существенные изменения.

⁸ Приказ МЧС России от 6 марта 2007 г. № 115 «О применении критериев оценки деятельности региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в области организации и осуществления государственного пожарного надзора»

⁹ Приказ МЧС России от 21 ноября 2008 г. № 714 «Об утверждении Порядка учета пожаров и их последствий»

¹⁰ Приказ МЧС России от 10 декабря 2008 г. № 760 «О формировании электронных баз данных учёта пожаров (загораний) и их последствий»

¹¹ Приказ МЧС России от 26 августа 2013 г. № 565 «О предоставлении отчетности по осуществлению государственного надзора в сфере деятельности МЧС России»

¹² Приказ МЧС России от 7 декабря 2005 г. № 876 «О критериях (показателях) деятельности органов государственного пожарного надзора»

¹³ Приказ МЧС России от 6 марта 2007 г. № 115 «О применении критериев оценки деятельности региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в области организации и осуществления государственного пожарного надзора»

Принят новый Федеральный закон¹⁴, внесены изменения в Федеральный закон¹⁵ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, создана законодательная база технического регулирования в области пожарной безопасности. Изменились права и обязанности должностных лиц органов государственного пожарного надзора, а также сами административные процедуры. Существенно изменились отчетные формы, из которых берутся данные для оценки деятельности органов государственного пожарного надзора.

Произошедшие изменения привели к тому, что из 28 показателей, в настоящее время, только 8 показателей, касающихся состояния обстановки с пожарами, полностью соответствуют имеющимся в установленных формах отчетности.

При оценке обстановки в целом, должны учитываются принимаемые меры по стабилизации обстановки с пожарами и их последствиями, так же эффективность принятых мер на протяжении всего года.

В настоящее время планирование и проведение проверок объектов защиты надзорными органами МЧС России основывается на установленной периодичности проведения плановых проверок вне зависимости от каких-либо критериев и классификаций объектов защиты с точки зрения оценки возможности причинения вреда (за исключением иной периодичности проверок для социально значимых объектов, осуществляющих виды деятельности, регламентированные постановлением Правительства Российской Федерации¹⁶ и органов местного самоуправления на основании Федерального закона¹⁷). Это снижает эффективность расходования ресурсов надзорных органов и поднадзорных объектов. Количество поднадзорных объектов, зачастую, превосходит возможности надзорного органа для качественного обследования объектов защиты (по оценке Минэкономразвития, как правило, максимальные объемы производства и соответствующие им риски сосредоточены в небольшой группе - 5-10% объектов защиты).

Федеральным законом¹⁸ для надзорных органов предусмотрены ограничения в части касающейся сроков проведения проверок субъектов малого предпринимательства. В соответствии со статьей 13 данного Федерального закона срок проведения плановой выездной проверки в отношении малого предприятия не может превышать пятьдесят часов в год, для микропредприятия – пятнадцать.

¹⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

¹⁵ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»

¹⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹⁸ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

Критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к указанным категориям установлены Федеральным законом¹⁹, к которым относятся: доля их участия в уставном капитале, средняя численность работников за предшествующий календарный год и выручка от реализации товаров (работ, услуг). При этом в случае изменения средней численности работников и выручки от реализации товаров (работ, услуг) относительно установленных предельных показателей, статус субъекта предпринимательства может изменяться.

Следовательно, надзорные органы должны располагать достоверной информацией о статусе организаций как при подготовке проектов ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и непосредственно на момент их проверки.

Вместе с тем, перечень документов, предоставление которых являлось бы достаточным основанием для отнесения организаций к конкретной категории субъектов предпринимательства, а также порядок и источники их получения законодательно не определены. Данный вопрос является проблемным при осуществлении надзорной деятельности, ежегодно влечет за собой значительное количество нарушений при формировании планов проведения плановых проверок, а также внесение представлений органов прокуратуры при их осуществлении.

Кроме того, следует решить вопрос, о необходимости охвата проверками всех поднадзорных объектов за установленный период времени, с учетом достижения минимально возможных негативных последствий при возникновении пожаров (чрезвычайных ситуаций).

Также, в настоящее время нормативными правовыми актами, регулирующими порядок лицензирования образовательной деятельности, для получения и переоформления лицензии, предусмотрена обязанность соискателя лицензии (лицензиата) предоставлять в лицензирующий орган реквизиты заключения о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности при осуществлении образовательной деятельности.

В тоже время, образовательные организации являются наиболее часто проверяемой категорией объектов (в плановом порядке – не чаще 1 раза в год, внепланово – при подготовке к избирательным кампаниям различного уровня, новогодним праздникам и проч.).

Образовательные учреждения на сегодняшний день – наиболее защищённые объекты, и в этой связи проведение дополнительных обследований, связанных с лицензированием деятельности, не столько повышают уровень противопожарной защиты, сколько обременяют соискателей и бюджеты соответствующих уровней (в т.ч. ФГПН), а также создают дополнительную нагрузку для должностных лиц надзорных органов МЧС России, и отвлекают их от выполнения основных обязанностей.

¹⁹ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»

Для некоторых предпринимателей (например, семейные детские сады, которые сейчас активно развиваются за счёт размещения в многоквартирных и частных жилых домах) получение положительного заключения становится непреодолимым препятствием.

При этом, существуют не менее опасные, с точки зрения пожарной безопасности, виды деятельности, при лицензировании которых органы ГПН участия не принимают.

В свою очередь все это обуславливает необходимость оптимизации контрольно-надзорной деятельности не только на отраслевом уровне, но и на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций.

III. Основная идея, цель и предмет концепции, круг лиц, на которых распространяется действие концепции

Основной идеей концепции является совершенствование существующего механизма осуществления надзорной деятельности, внедрение новых подходов в организации деятельности органов надзора, повышение доли профилактической работы, при сохранении эффективности осуществления надзорными органами МЧС России мероприятий по контролю, дальнейшем повышении уровня защищенности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также пожаров и их последствий на территории Российской Федерации.

Целью концепции является установление базовых системообразующих правил организации и осуществления деятельности надзорных органов МЧС России:

построение прозрачной, доверительной и действенной системы взаимоотношений власти, граждан и бизнеса;

изменение принципов осуществления надзора в отношении органов власти и бюджетных организаций;

снижение избыточного давления на бизнес;

определение и установление четких границ разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора;

существенное повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

развитие правовых основ деятельности надзорных органов МЧС России в условиях особых правовых режимов;

эффективное использование бюджетных средств.

Предметом концепции являются отношения, связанные с установлением правовых и организационных основ деятельности надзорных органов МЧС России, предусматривающих определение целей, задач и принципов осуществления государственного и муниципального контроля (надзора), их ресурсного обеспечения и оценки эффективности и результативности.

Круг лиц, на которых распространяется действие концепции:

1. Надзорные органы МЧС России и их должностные лица;

2. Субъекты, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия:

органы государственной власти, органы местного самоуправления (далее - органы власти), учреждения, организации, крестьянские (фермерские) хозяйства, общественные объединения, иные юридические лица независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (далее - организации), а также индивидуальные предприниматели, должностные лица, граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства (далее - граждане);

3. Научно-исследовательские и образовательные организации МЧС России;
4. Общественные институты:
некоммерческие организации; эксперты.

IV. Основные направления работы по совершенствованию деятельности надзорных органов МЧС России

В целях повышения эффективности деятельности надзорных органов МЧС России предлагается внедрение дифференцированного подхода к проведению надзорных мероприятий, в зависимости от степени социального риска и риска причинения вреда (ущерба) чужому имуществу, что позволит повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава надзорных органов на наиболее значимых направлениях.

Введение дифференцированного подхода предположительно будет сопровождаться сокращением количества подконтрольных объектов и переходом к проверкам в зависимости от риска наступления неблагоприятных условий при эксплуатации объектов и (или) осуществления хозяйственной деятельности, с передачей подконтрольных объектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

Внедрение указанной системы позволит не только организовать более эффективное расходование государственных средств на осуществление надзорной деятельности, но и стимулировать хозяйствующие субъекты, вводить новые прогрессивные системы безопасности на объектах, позволяющие сократить ключевые показатели риска и, соответственно, уменьшить влияние надзорных органов, уделяя большее внимание собственной деятельности, в том числе с использованием процедуры независимой оценки пожарного риска.

Дифференцированный подход к планированию проведения проверок ранее применялся при организации и планировании работы в органах государственного пожарного надзора МВД СССР²⁰. Так, было определено, что объекты, в зависимости от их важности и степени пожарной опасности, подразделяются на литерные объекты, объекты I, II и III групп.

Литерные объекты обследовались бригадой работников государственного пожарного надзора не менее 1 раза в 5 лет и ежегодно закрепленным государственным инспектором по пожарному надзору. Объекты I группы детально обследовались один раз в два года группой работников государственного пожарного надзора и ежегодно закрепленным государственным инспектором по пожарному надзору. Объекты II группы детально обследовались закрепленными работниками государственного пожарного надзора не менее одного раза в год. Объекты III группы обследовались выборочно, по мере необходимости. Контрольные обследования литерных и I группы объектов производились не менее двух раз в год, а объекты III группы – не менее одного раза в год.

²⁰ Приказ МВД России от 15.01.1987 № 15 «Об объявлении наставления по организации работы органов государственного пожарного надзора»

Дифференцированный подход по организации надзорной деятельности реализован в настоящее время Ростехнадзором в области промышленной безопасности, в части планирования и установления периодичности проведения проверок в зависимости от классов опасности объекта.

В связи с изложенным, предлагаются следующие меры реализации указанной модели в деятельности надзорных органов МЧС России:

создание системы классификации объектов защиты (предположительно 4-5 классификационных групп объектов защиты) в целях присвоения класса опасности в зависимости от степени угрозы причинения вреда жизни, здоровью людей;

установление для каждой классификационной группы объектов защиты возможной (допустимой) формы оценки соответствия или их комбинации – федеральный государственный пожарный надзор, государственные надзоры в области гражданской обороны и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и (или) независимая оценка пожарного риска, независимые оценки рисков в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и (или) декларирование пожарной безопасности, декларирование в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

установление необходимости оценки противопожарного состояния объекта защиты;

применение различных режимов регулирования в зависимости от класса опасности объекта защиты, в том числе дифференциация периодичности проведения плановых проверок в зависимости от степени риска возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, для каждой классификационной группы объектов защиты.

Организовать передачу органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению федерального государственного надзора в отношении органов местного самоуправления, садовых, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а также жилых домов.

Одним из направлений снижения количества внеплановых проверок может быть внедрение механизма отказа от выдачи предписаний по результатам проведенных проверок, путем замены предписаний представлениями об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, оформляемыми в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Одним из вариантов такого контроля исполнения предписания является установление обязанности лица, которому выдано предписание по результатам проведения плановой проверки, уведомить должностное лицо надзорного органа, проводившего проверку, о выполнении предписания путем направления в надзорный орган соответствующего уведомления

любым доступным способом. В этом случае требует проработки механизм проверки достоверности сведений, содержащихся в таком уведомлении, а также установление ответственности за предоставление недостоверных сведений.

В целях сокращения количества выездных проверок целесообразным является введение механизма документарной проверки.

При этом условиями для проведения документарной проверки могут являться:

1) досрочное исполнение предписания;

2) исполнение предписания в установленные сроки в полном объеме.

При этом представленные правообладателем объекта защиты документы должны содержать исчерпывающие фактические данные, позволяющие установить выполнение предписания без выхода на объект защиты.

С целью снижения нагрузки на должностных лиц надзорных органов МЧС России проработать вопрос о более широком применении, такой формы оценки соответствия объекта защиты, как независимая оценка пожарного риска (далее - НОР).

В целях сокращения количества проверок и дальнейшего развития института НОР, как одного из способов подтверждения соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности, необходимо внести изменения в Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей²¹, которым предусмотреть включение в перечень оснований для внесения изменения в утвержденный ежегодный план проверок: наличие заключения о независимой оценке пожарного риска, срок действия которого не истек, с выводом о соответствии объекта защиты требованиям пожарной безопасности.

В случае выполнения НОР с выводом о соответствии требованиям ст. 6 Федерального закона²² на объекте защиты, в отношении которого имеется действующее предписание, и при условии отсутствия в предписании пунктов об устранении нарушений требований противопожарного режима целесообразно предоставить правообладателю возможность направления в адрес органа ГПН соответствующего уведомления. К уведомлению должно прилагаться заключение о НОР, а также документы, подтверждающие выполнение организационных и инженерно-технических мероприятий, являющихся условиями обеспечения пожарной безопасности объекта защиты (при наличии таковых). При этом представленные правообладателем объекта защиты документы должны содержать исчерпывающие фактические данные, позволяющие установить выполнение предписания без выхода на объект

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

²² Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

защиты. При соблюдении указанных условий внеплановая выездная проверка по контролю предписания может не проводиться. Будучи оформленной в качестве документарной проверки.

Необходимо законодательно установить механизм контроля за деятельностью организаций выполняющих НОР, в котором предусмотреть возможность оценки качества выполнения работ, учет информации из органов ГПН и иных правоохранительных органов о фактах привлечения к административной и уголовной ответственности за заведомо ложное заключение о НОР, решений органов ГПН о непринятии НОР, судебных актов об отмене заключений о НОР и информации из пр.

Ввести порядок отзыва (прекращения действия) аккредитации, в случае привлечения экспертной организации, или эксперта к административной, или уголовной ответственности. Также, необходимо предусмотреть в качестве оснований для отзыва и прекращения действия аккредитации случаи подготовки заведомо ложных заключений о НОР, подтвержденных решением органа ГПН о непринятии расчета риска, или решением суда. Кроме этого одним из требований для получения аккредитации должно стать отсутствие фактов привлечения к административной или уголовной ответственности, отзыва аккредитации ранее, случаев необоснованно проведенных расчетов НОР, подтвержденных решением органа ГПН о непринятии расчета риска, а также решением суда.

Повысить ответственность экспертов и экспертных организаций, проводящих независимую оценку пожарного риска, поскольку в настоящее время отсутствует эффективный механизм контроля за их деятельностью, и их ответственность, адекватная возможному риску вследствие некачественно проведенной независимой оценки пожарного риска.

Также, представляется целесообразным на портале МЧС России, организовать размещение «Реестра недобросовестных аудиторов» с публикацией сведений о случаях отзыва аккредитации, об организациях и лицах, привлеченных к административной или уголовной ответственности, случаев необоснованно проведенных расчетов НОР, подтвержденных решением органа ГПН о непринятии расчета риска, а также решением суда.

На основании изложенного, необходима переработка действующих нормативных правовых документов регулирующих деятельность связанную с НОР, в том числе связанную с осуществлением проверок надзорными органами МЧС России экспертных организаций, проводящих независимую оценку пожарного риска.

Проработать вопрос о проведении исследования экспериментально-теоретического характера по обоснованию сроков периодичности планирования и проведения мероприятий по контролю (надзору) с учетом классификации объектов защиты по значениям пожарного риска.

В случае выполнения НОР с выводом о соответствии требованиям ст. 6 Федерального закона²³ на объекте защиты, на котором производится и (или) реализуется продукция, надзор за которой отнесен к компетенции МЧС России, предусмотреть механизм проверки указанной продукции.

В целях сокращения количества выездных проверок и развития института декларирования пожарной безопасности объектов защиты, целесообразным является введение механизма документарной проверки в отношении объектов защиты, которые предоставили в орган ГПН декларацию пожарной безопасности, а также расширение перечня объектов защиты, на которые подается декларация о соответствии объектов защиты требованиям пожарной безопасности.

В связи с этим отдельной проработки требует вопрос привлечения к ответственности за предоставление недостоверных сведений в декларации на объект защиты, изменения формы и содержания декларации, а также исключения проведения федерального государственного пожарного надзора на этих объектах.

Предлагаемые преобразования позволят сократить число выездных проверок, издержки на их проведение и сосредоточить усилия надзорных органов на более значимых объектах защиты.

Реализация данных предложений требует, прежде всего, определения четких критериев отнесения объектов к категориям, подлежащим добровольному декларированию и проведению проверок в альтернативном (не выездном) порядке, исходя из степени их потенциальной опасности и значимости для жизнеобеспечения, сохранения культурного наследия и проч. Соответственно, действующий перечень объектов защиты, подлежащих декларированию, должен быть пересмотрен.

В рамках оптимизации структуры надзорных органов МЧС России при сокращении численности подразделений надзорной деятельности в региональных центрах МЧС России, оставить за региональными центрами МЧС России функцию организации методического сопровождения деятельности надзорных органов Главных управлений по субъектам Российской Федерации.

При этом необходимо разработать методические рекомендации по организации контроля за территориальными подразделениями, осуществляющими контроль (надзор) в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности.

Значительной проработки и конкретизации требует вопрос о порядке привлечения экспертов и экспертных организаций для проведения мероприятий по контролю, включая четкую регламентацию порядка привлечения экспертов и экспертных организаций для проведения мероприятий по контролю. Следует регламентировать их процессуальные права, обязанности и ответственность при проведении проверки.

²³ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

Такая работа должна быть проведена посредством внесения соответствующих изменений в Федеральный закон²⁴.

В целях реализации Решения Коллегии МЧС России²⁵ необходимо выработать гибкий, избирательный подход при формировании и обеспечении эксплуатации систем всесторонней безопасности на объектах культуры, обеспечение на постоянной основе оказание всесторонней организационно-методической и консультационной помощи по вопросам безопасности жизнедеятельности, созданию в учреждениях культуры подразделений добровольной пожарной охраны и организации их обучения, предъявлять требования о реализации мероприятий капитального характера к объектам культурного наследия по согласованию с компетентным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области охраны данных объектов, а также учитывать при назначении сроков реализации предложенных к выполнению мероприятий обеспечения безопасности бюджетные возможности и кадровый потенциал данных учреждений и органов местного самоуправления.

Внедрение информационных и телекоммуникационных систем и технологий в деятельность надзорных органов МЧС России является действенным инструментом повышения эффективности работы по защите жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничения их последствий.

Дальнейшее развитие информационно-аналитических систем и информационных технологий в деятельности надзорных органов МЧС России должно быть основано на следующих принципах:

подчинение процессов использования информационных технологий решению приоритетных задач, модернизации системы управления в области обеспечения пожарной безопасности;

определение направлений и объемов бюджетных расходов в области использования информационных технологий на основе конкретных измеримых результатов и показателей эффективности деятельности;

консолидация бюджетных средств на создании информационных систем, имеющих первоочередное социально-экономическое значение;

централизованное создание общих элементов информационно-технологической инфраструктуры;

устранение внутриведомственного многообразия условных обозначений и знаков;

разработка автоматизированного программного комплекса для систематизации и совершенствования работы по учету начислений и поступлений от штрафов за нарушение требований пожарной безопасности, а также для обмена указанными сведениями с Управлением федерального

²⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

²⁵ Решение Коллегии МЧС России от 17.07.2014 №9/1/15 «Об обеспечении защищенности учреждений культуры всех уровней в рамках проведения Года культуры»

казначейства в государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах;

обеспечение согласованности и сбалансированности внедрения информационных технологий на различных уровнях управления;

согласованность нормативной правовой и методической базы в сфере информационных технологий на всех уровнях;

открытость и прозрачность использования информационных технологий в деятельности надзорных органов;

исключение дублирования бюджетных расходов на создание информационных ресурсов и систем;

обеспечение достаточного уровня безопасности информации в этих системах, в соответствии с действующим законодательством;

унификация элементов информационно-технологической инфраструктуры, использование типовых решений при создании информационных систем.

введение процедуры сертификации программных продуктов, реализующих различные модели и расчетные методики, результаты которых используются при обосновании элементов системы обеспечения пожарной безопасности объектов защиты.

При этом необходимо завершить работу по автоматизации рабочих мест инспекторского состава структурных подразделений территориальных органов Министерства, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, и их территориальные отделы (отделения, инспекции).

Требуют нормативного правового урегулирования вопросы согласования программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности, так как полномочия органов ГПН по рассмотрению и согласованию программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не установлены, и как следствие, не определена процедура рассмотрения и согласования программ.

Таким образом, создается правовая неопределенность, вызывающая споры по вопросам согласования программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности.

При этом органы судебной власти и органы прокуратуры, при рассмотрении таких споров, принимают решения об обязательности согласования программ обучения работников организаций.

Данный правовой пробел предлагается устранить путем внесения соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации²⁶ в части наделения органов государственного пожарного надзора полномочиями по рассмотрению и согласованию программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности.

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»

Учитывая, что деятельность по согласованию программ обучения работников организаций имеет все признаки государственной услуги, а именно:

- заявительный характер;
- адресность – наличие конкретного лица, обратившегося за получением услуги;
- связь с правами и обязанностями граждан;
- адресат обращения за услугой – орган исполнительной власти;
- взаимодействие сторон в процессе оказания услуги – то есть необходимость личного (устного или письменного) контакта органа, оказывающего услугу, с получателем услуги.

Представляется целесообразным разработать Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности.

Кроме того, приказ МЧС России²⁷ наделяет должностных лиц органов ГПН правом проводить проверку знаний требований пожарной безопасности работников организаций. В данной связи требует проработки вопрос оформления (фиксации) результатов проверки уровня знаний в виде документа, позволяющего всегда доказать уровень проверенных знаний.

В настоящее время в соответствии с законодательством Российской Федерации надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе, осуществляется должностными лицами строительного надзора, а после сдачи их в эксплуатацию - должностными лицами органов ГПН.

В этой связи представляется целесообразным внести изменения (дополнения) в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части, касающейся определения органов государственного контроля (надзора), осуществляющих надзор в области пожарной безопасности на строящихся объектах, проекты которых не подлежат прохождению экспертизы, при этом, необходимо на законодательном уровне проработать механизм проведения проверок соблюдения требований пожарной безопасности при возведении объектов капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе.

Полагается необходимым провести работу по утверждению сводов типовых технических решений, используемых при разработке специальных технических условий на объекты защиты, на которые отсутствуют нормы проектирования, а также упрощению процедуры согласования специальных технических условий.

²⁷ Приказ МЧС России от 12.12.2007 № 645 «Об утверждении Норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций»

С целью повышения эффективности функционирования систем и элементов противопожарной защиты, а также повышения защищённости людей и имущества от пожара, использовать результаты оценки соответствия систем и элементов противопожарной защиты в форме, установленной частью 2 статьи 145 Федерального закона²⁸, при осуществлении надзорной деятельности.

Также необходимо развитие добровольных систем сертификации продукции, работ (услуг) в области пожарной безопасности.

Требует переработки Методика по оценке деятельности органов ГПН. Существующие на сегодняшний день методики основаны на расчете показателей надзорной деятельности и статистических данных по пожарам. В данном случае в основе лежит соревновательный принцип – «чем больше показатели надзорной деятельности, тем лучше», а статистика с пожарами принимается общая, однако значительная часть происходящих пожаров и их последствий не имеет прямой зависимости от работы инспектора (например, пожары на транспорте, пожары по причине поджога и др.).

С целью снижения нагрузки на должностных лиц надзорных органов МЧС России, проработать вопрос о сокращении количества форм отчётности по результатам осуществления деятельности, с помощью использования возможностей принятого в эксплуатацию специального программного обеспечения, а также об исключении случаев привлечения инспекторского состава к выполнению работ и заданий, не связанных с организацией и осуществлением функций по контролю (надзору).

При переработке методики учёта пожаров и их последствий необходимо учесть порядок учёта обнаруженных погибших по неустановленной причине смерти.

Таким образом, учитывая наращивание профилактической составляющей, а так-же развитие альтернативных форм оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности целесообразней уйти от методики, основанной на соревновательном принципе (или расчете показателей надзорной деятельности), а оценивать работу должностных лиц, осуществляющих надзорные функции МЧС России по качественным показателям.

В целях улучшения качества проведения профилактических мероприятий по поддержанию надлежащего уровня противопожарного режима на территориях поселений, требуют законодательного обустройства требования к органам местного самоуправления по обеспечению ими первичных мер пожарной безопасности.

Указанные требования в настоящее время содержатся Федеральных законах^{28,29}. В целях исключения конкуренции правовых норм указанных актов представляется целесообразным разграничить зоны действия этих федеральных законов в части законодательного регулирования исполнения

²⁸ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

²⁹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»

органами местного самоуправления возложенных полномочий в области пожарной безопасности путем дифференцирования первичных мер пожарной безопасности на организационные и технические мероприятия. Таким образом, Федеральным законом³⁰ регламентировать первичные меры пожарной безопасности двумя перечнями: одним перечнем установить первичные меры организационного характера, а другим - первичные меры технического характера. В связи с этим следует внести соответствующие изменения в Федеральный закон³⁰, касающиеся первичных мер пожарной безопасности.

При назначении штрафных санкций в отношении руководителей органов местного самоуправления и установления сроков устранения выявленных нарушений по реализации первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов муниципальных образований, в обязательном порядке учитывать их бюджетные возможности и существующие целевые программы по пожарной безопасности, а также кадровый потенциал органа местного самоуправления.

Провести актуализацию (мониторинг и корректировку) требований пожарной безопасности, содержащихся в различных нормативных документах, и привести их в соответствие требованиям Конституции Российской Федерации, федеральным законам, регулирующим общественные отношения, а также в соответствие требованиям Федерального закона³¹.

Кроме того, необходима выработка и принятие дополнительных мер, направленных на обеспечение гарантированной информированности субъектов надзора о существующих требованиях законодательства до начала осуществления в отношении них надзорных процедур.

В целях совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России необходимо:

рассмотреть вопрос о пересмотре нормативных значений пожарных рисков и методологически скорректировать действующие методики определения пожарных рисков для людей и имущества;

провести организационно-методическую работу по замене лицензирования отдельных видов деятельности в области обеспечения пожарной безопасности на механизм саморегулирования организаций, выполняющих работы в области обеспечения пожарной безопасности;

при формировании ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проблемным вопросом является назначение сроков проверки в отношении субъектов малого предпринимательства в связи с отсутствием достоверной информации о статусе организаций. Необходимо законодательно определить порядок и источники получения данной информации;

³⁰ Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

³¹ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»

провести аттестацию рабочих мест, должностных лиц надзорных органов МЧС России, осуществляющих надзорные функции путем уточнения и корректировки функций по надзору за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности в соответствии с требованиями Федеральных законов^{31,32}. Определить содержание и объем необходимых задач, осуществляемых надзорным органом МЧС России с учетом региональных особенностей, фактической загруженности инспекторского состава и деятельности организаций, осуществляющих пожарный аудит;

организовать работу по формированию культуры безопасности (безопасного поведения граждан) на постоянной основе, предполагающей обретение и поддержание знаний и навыков на протяжении всей жизни граждан;

разработать единые, общие для всех контрольно-надзорных мероприятий, проводимых надзорными органами МЧС России, принципы и правила формирования доказательной базы выявленных нарушений (закрепления доказательств);

разработать социологические опросы на сайтах территориальных органов МЧС России;

разработать «дорожные карты», определяющие простые и понятные шаги по определению пределов компетенции (зон ответственности) надзорных органов различных ведомств, осуществляющих государственный пожарный надзор;

создать инструментарий, позволяющий государственному инспектору надзорного органа МЧС России в практической деятельности применять требования действующего законодательства к проверяемому объекту (субъекту), выбравшему в качестве пути подтверждения соответствия предъявляемым требованиям «рисковый» подход;

разработать прозрачные правовые методики проверки надзорными органами МЧС России объектов, которые включают субъекты разных форм собственности;

предусмотреть запрет по установлению количественных показателей возбуждения административных дел;

разработать строго регламентированные алгоритмы включения проверок в план плановых проверок и максимальная автоматизация этого процесса, минимизирующая участие и субъективизм государственного инспектора при назначении проверок;

перейти от типовых (высокозатратных и малоэффективных) систем обеспечения пожарной безопасности объектов к адресным (гибким и динамичным) системам на основе оценки пожарных рисков;

провести мониторинг и корректировку требований пожарной безопасности, содержащих конкретные технические решения, с учетом пожарных рисков;

³² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

разработать методические указания (рекомендации) о порядке применения действующих требований пожарной безопасности, в части, не противоречащей законодательству о техническом регулировании;

законодательно определить категорию нарушений требований пожарной безопасности, создающих угрозу жизни и здоровью людей;

осуществление мероприятий по контролю (надзору) за реализацией требований законодательства в отношении производимой и реализуемой продукции, к которой техническими регламентами установлены обязательные требования пожарной безопасности, в том числе к пиротехнической выделить в отдельную государственную функцию, осуществляемую надзорными органами МЧС России ввиду различия в подходах и процедуре осуществления данного вида проверок;

осуществить уточнение и корректировку функций по надзору за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности, в соответствии с федеральным законодательством, регламентирующим контрольно-надзорную деятельность, а также в соответствии с законодательством о техническом регулировании;

определить порядок фиксации нарушений обязательных требований пожарной безопасности при проведении проверок;

внедрение в повсеместное использование инновационных технологий и технических средств в области предупреждения и тушения пожаров;

идентифицировать объекты малого и среднего бизнеса по пожарной опасности. Разработать порядок проверки пожароопасных объектов малого и среднего бизнеса в части, не противоречащей законодательству о контрольно-надзорной деятельности;

внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части снижения сумм штрафов или освобождения от административной ответственности с учётом характера нарушений требований пожарной безопасности, совершившего административное правонарушение, организационных и технических условий, влияющих на их устранение, а также установления фиксированных размеров штрафов, за нарушения требований, создающих угрозу жизни и здоровью людей;

внести изменения в законодательные и ведомственные документы, регламентирующие деятельность органов ГПН устанавливающие возможность привлечения к административной ответственности за нарушения требований пожарной безопасности, не создающих угрозу жизни и здоровью людей, только в случае неисполнения частично или полностью выданного по результатам предыдущей проверки предписания по устранению нарушений требований пожарной безопасности;

сократить количество составов административных правонарушений, устанавливающих ответственность за нарушение требований пожарной безопасности;

установить обязательность федерального статистического наблюдения за осуществлением контроля (надзора), описания механизмов разработки и

утверждения системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольно-надзорных полномочий ресурсов, оценку эффективности их результатов, а также установление мониторинга эффективности деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора);

способствовать подготовке печатных изданий - справочников для инспекторского состава органов надзорной деятельности МЧС России, новых научно-практических комментариев к Федеральным законам «О пожарной безопасности», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О добровольной пожарной охране» и др., энциклопедий «Пожарная безопасность» и «Гражданская защита»;

создать механизм оценки правовой деятельности инспекторов надзорной деятельности при расследовании органами прокуратуры обстоятельств пожаров с гибелью людей, с учетом отсрочек надзорных мероприятий на них в рамках снижения административных барьеров.

Основные направления профилактической работы надзорных органов МЧС России:

разработка комплекса профилактических мероприятий по результатам мониторинга пожарной опасности объектов защиты, а также по результатам расследования пожаров;

информирование органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и населения о состоянии пожарной безопасности объектов защиты, о причинах и последствиях пожаров, результатах надзорно-профилактической деятельности;

оказание методической помощи при организации обучения учащихся, студентов и работников требованиям пожарной безопасности, в разработке программ обучения и подготовке учебно-методической литературы и пособий по вопросам пожарной безопасности;

осуществление противопожарной пропаганды;

проработать возможность введения в штат отделов надзорной деятельности должности младших инспекторов (неаттестованных работников) с целью проведения профилактической работы с населением (проведение рейдов, инструктаж, занятий, лекций);

Необходима разработка нормативных правовых документов и нормативных правовых актов, определяющих порядок организации и осуществления профилактики пожаров осуществляемой как органами ГПН, так и остальными подразделениями пожарной охраны.

Нормативными правовыми документами и актами урегулировать вопросы осуществления целевого финансирования противопожарной пропаганды, проводимой органами надзорной деятельности.

Нормативными правовыми документами и актами урегулировать вопросы, связанные с мерами обеспечения по делам об административных правонарушениях, такими как арест и (или) изъятие предметов нарушения,

имея в виду то, что изъятые предметы (материалы) нуждаются в особых условиях транспортировки и хранения.

При этом, проведение проверок мест реализации пиротехнических изделий в форме анализа (проверки) документации и визуального осмотра образца пиротехнических изделий зачастую является недостаточной мерой по выявлению некачественной и контрафактной продукции, ввиду того, что при проведении указанных проверок не осуществляются исследования и испытания образцов продукции.

В целях снижения нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности со стороны надзорных органов, осуществляющих надзор в области пожарной безопасности, развития механизмов оптимальной (неизбыточной) стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности и их продукции (услуг), повышения уровня финансовой и имущественной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, а также снижения бюджетных затрат, связанных с государственным регулированием и контролем деятельности участников саморегулируемых организаций реализовать замену лицензирования отдельных видов деятельности в области обеспечения пожарной безопасности на механизм саморегулирования организаций, выполняющих работы в области обеспечения пожарной безопасности с 1 января 2016 года.

Во избежание случаев ухода от ответственности недобросовестных участников правоотношений в сфере обеспечения пожарной безопасности установить, что ответственность за нарушение требований пожарной безопасности в соответствии с действующим законодательством несут: собственники имущества, руководители федеральных органов исполнительной власти, руководители органов местного самоуправления, лица, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, в том числе руководители организаций, лица, в установленном порядке назначенные ответственными за обеспечение пожарной безопасности, должностные лица в пределах их компетенции, лица осуществляющие фактическое использование имущества, иные лица на которых в соответствии с действующим законодательством, или договором возложена ответственность за соблюдение требований пожарной безопасности.

Проработать соответствующий алгоритм действий должностного лица ФГПН и закрепить положениями административного регламента механизм реализации обязанности лица, составившего протокол об административном правонарушении, по проверке устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Разработать единую нормативную правовую базу в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций путем объединения и систематизации положений нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих требования в

области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Четко разграничить полномочия и обязанности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также полномочия и обязанности функциональных и территориальных подсистем РСЧС.

Необходимо провести работы по подготовке нормативных правовых актов, организационно-распорядительных документов, регламентирующих работу системы независимой оценки рисков в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также декларирования в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вместе с тем, необходимо проработать вопрос по необходимости разработки нормативного правового акта Российской Федерации, содержащего организационные, поведенческие и специальные действия (правила поведения) в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, устанавливающего правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях обеспечения безопасности населения и территорий в условиях возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, а также в условиях вооруженных конфликтов.

При осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определить, что проверке подлежит не только «объект защиты», но и «объект надзора» что закрепить на законодательном уровне.

При этом определить, что предметом государственного надзора является соблюдение «субъектами надзора» в процессе осуществления своей деятельности требований в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, на «объектах надзора».

В целях выработки единого подхода к государственному надзору за объектами, поднадзорными ГИМС МЧС России, которые являются объектами надзора в соответствии с Федеральным законом³³, разработать положение о федеральном государственном надзоре за базами (сооружениями) для стоянок маломерных судов, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами (кроме паромных переправ), на

³³ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

которых используется маломерные суда, и ледовых переправ, а также наплавных мостов на внутренних водах, не включенных в Перечень внутренних водных путей Российской Федерации (далее - объекты поднадзорные ГИМС МЧС России).

Для приведения в соответствие с современными требованиями обеспечения безопасности необходимо пересмотреть существующие требования к объектам, поднадзорным ГИМС, с целью установления совместно с заинтересованными сторонами единых требований.

Для реализации мер по обеспечению кадрового потенциала предлагается:

- установление критериев и норм расчета необходимой штатной численности инспекторского состава на территориях муниципальных образований;

- повышение профессионального уровня инспекторского состава, внедрение новых форм и методов профессиональной подготовки, включая дистанционные образовательные технологии, пересмотр дополнительных образовательных программ подготовки обучающихся в образовательных организациях МЧС России в целях углубленного изучения специальных предметов и прохождения расширенной (углубленной) практики в надзорных органах;

- организация и проведение профессиональной (служебной) подготовки и переподготовки должностных лиц ФПС ГПС, осуществляющих государственный надзор в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- обучение должностных лиц структурных подразделений центрального аппарата МЧС России, ответственных за обеспечение пожарной безопасности по специальным программам;

- обучение специалистов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в образовательных организациях МЧС России по дополнительным профессиональным программам;

- выработка и внедрение принципов корпоративной этики и психологических основ общения государственного инспектора с населением, руководителями организаций и другими должностными лицами.

В целях повышения эффективности надзорной деятельности в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций предлагается на федеральном уровне:

- закрепление терминов «федеральный государственный надзор в области гражданской обороны» и «федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»;

- разграничение полномочий при осуществлении федерального государственного надзора и регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- разработать алгоритмы осуществления проверок субъектов надзора в области гражданской обороны;

профессиональная ориентация учащихся учебных заведений МЧС России на осуществление надзорной деятельности;

наделение федеральных органов исполнительной власти, в ведении, которых находятся объекты обороны, безопасности и иных объектов специального назначения, осуществляющих деятельность в сфере обороны, внутренних дел, обеспечения безопасности, государственной охраны, внешней разведки правами по осуществлению федерального государственного надзора в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на указанных подведомственных объектах;

наделение Минобороны России и МВД России правами по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на подведомственных объектах;

определение перечня субъектов надзора в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

планирование и проведение мероприятий по надзору в области гражданской обороны применительно к объектам гражданской обороны.

Необходимо также продолжить работу по созданию в системе МЧС России единого государственного надзора, который проводится в области:

- гражданской обороны;
- защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечения пожарной безопасности;
- использования маломерных судов и баз (сооружений) для их стоянок во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации.

Целью контрольно-надзорной деятельности является проверка полноты выполнения мероприятий по обеспечению безопасности населения в вышеуказанных областях и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям по их выполнению.

Дальнейшую работу по созданию единого государственного надзора МЧС России целесообразно сконцентрировать на нормативном правовом и организационно-кадровом обеспечении.

В области нормативно-правового обеспечения надзорной деятельности представляется целесообразным:

- разработать законодательные и иные нормативные правовые акты, предусматривающие замену лицензирования отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции МЧС России, на механизм саморегулирования организаций, выполняющих работы в области обеспечения пожарной безопасности;

- на ведомственном уровне разработать нормативный правовой акт, регулирующий общественные отношения в области единого государственного надзора в сфере компетенции МЧС России;

- на межведомственном уровне разработать нормативный правовой акт о порядке взаимодействия с другими органами государственного надзора (контроля) как основы проведения комплексных проверок объектов надзора;
- разработать нормативные правовые акты, содержащие требования по гражданской обороне, защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, а также по пользованию маломерных судов и баз (сооружений) для их стоянок во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации;
- обеспечить единство понятийного аппарата и единые требования норм в технических регламентах и других документах Таможенного союза и внутрироссийских нормативных актах.

V. Ожидаемые результаты реализации концепции

Конечный эффект от реализации Концепции будет включать сохранение эффективности осуществления надзорными органами МЧС России мероприятий по контролю, повышение уровня защищенности граждан и имущества от пожаров, чрезвычайных ситуаций и их последствий, путем совершенствование существующего механизма осуществления надзорной деятельности и повышения доли профилактической работы.

Ориентация деятельности надзорных органов МЧС России на измеримый, прозрачный и понятный для общества результат работы.

Снижение социальной напряженности.

Создание условий для интенсивного развития национальной экономики.

VI. Этапы реализации концепции

На первом этапе реализации Концепции (2015 - 2017 годы) предусматривается:

- утверждение плана мероприятий по реализации Концепции;
- разработка проектов нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Концепции;
- разработка и корректировка федеральных целевых программ по основным направлениям реализации Концепции.

На втором этапе реализации Концепции (2017 - 2020 годы) предусматривается:

- внесение изменений в действующие и разработка новых нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов;
- анализ проведенной работы и (при необходимости) корректировка мероприятий, предусмотренных Концепцией;
- планирование развития деятельности надзорных органов МЧС России на последующие годы.