

А.В. Костров
(ВНИИ ГОЧС МЧС России; e-mail: vniigochs@ampr.ru)

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ НАДЗОРНО-КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

Рассмотрена концепция проекта федерального закона "О государственной надзорно-контрольной деятельности", нормы и положения которого направлены на повышение безопасности жизнедеятельности населения.

Ключевые слова: безопасность, гражданская защита, контроль, надзор, нормативная правовая база.

A.V. Kostrov

THE PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF NORMATIVE LEGAL BASE OF SUPERVISION-CONTROL ACTIVITY IN SPHERE OF CIVIL PROTECTION

The conception of project of federal law "About of government supervision-control activity" are analysed, the rates and positions which are directed on increasing of safety to vital activity of the population.

Key words: safety, civil protection, control, normative legal base.

Введение

Анализ законодательства РФ показал [1], что *нормативная правовая база* (НПБ) в области *гражданской защиты* (ГЗ), регулирующая отношения, связанные с осуществлением контроля и надзора, имеет существенные недостатки: отсутствие системности; наличие несоответствий Конституции РФ; размытость юридических толкований базовых терминов "контроль" и "надзор", допускающая их синонимии; недостаточная разработанность института ответственности контрольных и надзорных органов и их должностных лиц.

Указанные недостатки законодательства являются факторами, обуславливающими тенденции роста рисков ЧС, особенно в таких сферах жизнедеятельности, как эксплуатация автомобильного и авиационного транспорта, *потенциально опасных объектов* (ПОО), в том числе *критически важных* для национальной безопасности *объектов* (КВО). Многочисленные *дорожно-транспортные происшествия* (ДТП) [2], авиакатастрофы, аварии подтверждают факт несовершенства действующей НПБ и неэффективности контрольной и надзорной деятельности государства, особенно в области обеспечения техносферной безопасности.

Председатель Правительства РФ, выступая 21.09.2009 г. в *Национальном центре управления в кризисных ситуациях* (НЦУКС) МЧС России, заявил: "...назрел вопрос усиления государственного технологического надзора. Саяно-Шушенская ГЭС имела все необходимые разрешения и лицензии, а в 2008 году проходила необходимые проверки. И это, к сожалению, не уберегло нас от аварии, а значит, функция надзора не сработала должным образом".

Как показали исследования законодательства РФ, регулирующего отношения, связанные с осуществлением надзора и контроля в области ГЗ [1], оно (законодательство) структурно не систематизировано, не адаптировано к современным требованиям повышения экономической эффективности на основе аудит-технологий, содержит множество норм бланкетного (отсылочного) характера и др.

Следует заметить, что пока совершенствование НПБ, регулирующей надзорно-контрольную деятельность в области ГЗ, осуществляется путём принятия подзаконных актов. Назрела необходимость систематизации, в частности кодификации, законодательства в сфере осуществления государственного контроля и надзора. Другими словами, возникла необходимость в федеральном законе, повышающем эффективность государственного надзора и контроля в области ГЗ.

Цель настоящей статьи – изложить Концепцию проекта федерального закона "О надзорно-контрольной деятельности в области гражданской защиты", являющейся (в соответствии с постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 г. № 576 "Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов") одной из основных составляющих проекта федерального закона.

В качестве исходного фактора при разработке Концепции использована зародившаяся в 2006 г. в МЧС России идея создания в области ГЗ системы единого государственного надзора (в настоящее время в МЧС России реализована единая система государственных надзоров, осуществляющих свои функции в областях *гражданского оборона* (ГО), *защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций* (ЗНТЧС), *пожарной безопасности* (ПБ) [4]). Вторым фактором, тоже основным, используемым при разработке Концепции, является отказ от синонимии терминов "надзор" и "контроль" и принятие в качестве базового термина "контроль" ("государственный контроль") как более общего понятия, соответствующего по своей сущности определениям теории права в сфере контроля и надзора [9-15]. Учёт этих факторов должен привести к практическим важным последствиям социально-экономического, государственно-политического и юридического характера.

Концепция проекта федерального закона "О государственной надзорно-контрольной деятельности в области гражданской защиты"

В соответствии с указанным выше постановлением Правительства РФ от 02.08.2001 г. № 576, концепция проекта ФЗ должна включать следующие разделы:

- основная идея, цели и предмет правового регулирования;
- круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности;
- место будущего закона в системе законодательства и его значение для правовой системы;
- общая характеристика и оценка состояния правовых отношений, связанных с государственным регулированием;
- социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Ниже рассмотрен каждый из указанных выше разделов.

1. Основная идея, цель и предмет правового регулирования

На необходимости усиления рассматриваемой надзорно-контрольной деятельности впервые указал Президент РФ в приветствии, обращенном к сотрудникам и ветеранам МЧС России 27 декабря 2005 г. по случаю Дня спасателя. В этом приветствии Президент призвал эффективно реализовывать масштабную программу осуществления государственного надзора в области ГО, ЗНТЧС, обеспечения ПБ (т.е. в области ГЗ). В развитие этого призыва Коллегия МЧС России в качестве одного из приоритетных направлений деятельности Министерства в 2006 г. обсудила и приняла план мероприятий по повышению эффективности надзорной деятельности, совершенствования материально-технического оснащения надзорных органов Министерства, завершению нормативно-методического обеспечения системы надзоров. Министр МЧС России утвердил план реализации указанных мероприятий.

На одном из совещаний с руководящим составом Министерства в начале 2006 г. первый заместитель Министра Ю.Л. Воробьев (ныне заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ) высказал идею создания в МЧС России системы единого надзора. Сущность такого надзора, по его мнению, должна заключаться в выполнении надзорно-контрольных функций на проверяемом объекте одним специалистом-инспектором (контролёром), способным осуществлять свои полномочия во всех областях, составляющих гражданскую защиту, – ГО, ЗНТЧС,

ПБ, безопасности людей на водных объектах (БЛВО).

Данная идея предметно развита в концепции единого государственного надзора в сфере спасательного дела, изложенной в статье [3]. В концепции предполагается, что МЧС России как **федеральный орган исполнительной власти** (ФОИВ) осуществляет надзор (в пределах установленных законодательством полномочий) за выполнением другими ФОИВ, ОИВСРФ, ОМС, организациями и гражданами установленных техническими регламентами требований по ГО, ЗНТЧС, ПБ, БЛВО. В настоящее время эти технические регламенты имеют статус федеральных законов (например, ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности"; проекты подобных регламентов - ФЗ подготовлены и для ГО и ЗНТЧС).

Идея создания единого надзора в указанном толковании в последующем в МЧС России оказалась нереализованной. Реализована идея создания **единой системы государственных надзоров** (ЕСГН) [4], включающей в себя три надзорных структуры (в областях ГО, ЗНТЧС, ПБ), объединённых в одном структурном подразделении Министерства - **Департаменте надзорной деятельности** (ДНД) МЧС России. ЕСГН включает в себя также подразделения, осуществляющие экспертную деятельность в области ГО, предупреждения ЧС природного и техногенного характера, обеспечения ПБ (экспертные структуры ЕСГН).

Необходимо отметить также, что пропагандируемая в последнее время руководством МЧС России целесообразность осуществления аудита безопасности предполагает создание единого государственного надзорного органа в области ГО, ЗНТЧС и обеспечения ПБ [5]. В настоящее время ведётся активная работа по осуществлению аудита безопасности, созданию и внедрению системы независимой оценки рисков в области ГЗ [6].

Ниже показано, что реализация концепции **системы единого государственного надзора** (СЕГН) в сфере ГЗ даёт ряд преимуществ по сравнению с концепцией **единой системы государственных надзоров** (ЕСГН). Но не только это является побудительным мотивом создания СЕГН.

Важным мотивом этого является обостряющаяся актуальность совершенствования законодательства, регулирующего надзорно-контрольную деятельность в области ГЗ. Как показали исследования НПБ (приложение 3 в [1]), эта база имеет существенные недостатки. В ней отсутствует чёткое разграничение понятий "надзор" и "контроль" [8]. В преобладающей части **нормативно-правовых актов** (НПА) допускается синонимия этих ключевых терминов, которая влечёт неопределённость толкований функций органов и полномочий должностных лиц, противоречит современным научным определениям сущности надзора и контроля [9-15]. Следует также указать на недостаточную разработанность норм и меха-

низмов правового регулирования надзорно-контрольной деятельности и др.

Основная идея проекта рассматриваемого федерального закона (далее - законопроект) заключается в повышении эффективности **государственного регулирования безопасности жизнедеятельности населения** (ГР БЖН) путём:

1) создания единой нормативной правовой базы надзорно-контрольной деятельности в области гражданской защиты;

2) гармонизации НПБ с современной теорией контроля и надзора (уточнение терминологии, характера правоприменения органами и должностными лицами, осуществляющими надзорно-контрольную деятельность в рассматриваемой области);

3) исключения избыточности и дублирования в деятельности органов ГР БЖН и упрощения тем самым структуры органов, осуществляющих ГР БЖН;

4) сокращения бюджетного финансирования деятельности органов ГР БЖН;

5) учета практики применения норм действующих правовых актов в части надзора и контроля в ГР БЖН;

6) более строгого определения функций органов контроля и надзора, осуществляющих ГР БЖН;

7) ослабления административных барьеров на пути повышения эффективности ГР БЖН и проявлений коррупции и взяточничества;

8) применения современных технологий оценки опасностей контролируемых объектов и их защищенности от внешних воздействий (использования специальных экспертных структур);

9) систематизации законодательства в рассматриваемой области.

Цель законопроекта – повышение эффективности ГР БЖН на основе организационного и правового реформирования структур органов, осуществляющих надзорно-контрольную деятельность в области ГР БЖН, а также уточнение их функций.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения, на которые направлено ГР БЖН, включая права и обязанности органов ГР БЖН, организаций и граждан. Предусматривается, что законопроект должен существенно развить систему норм, содержащихся в федеральных законах и направленных на ГР БЖН. Он не противоречит Конституции РФ, нормам международных договоров РФ и международного права.

2. Круг органов и лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Круг органов и лиц, на которых распространяется действие закона, включает: ФОИВ, ОИВСРФ, ОМС, организации, физические лица, обеспечивающие безопасность жизнедеятельности на территории РФ.

Законопроект уточняет полномочия и функции органов и должностных лиц, обеспечивающих ГР БЖН на основе строгого закрепления и разграничения их полномочий по ГР БЖН с учетом действующего законодательства РФ и международного права.

3. Место будущего закона в законодательстве РФ и его значение для правовой системы

Законопроект относится к разделу 010.140.000 (правотворческая деятельность) Классификатора правовых актов, одобренного Указом Президента РФ от 15.03.2000 г. № 511.

В соответствии с Конституцией РФ и стратегией национальной безопасности РФ [16], законопроект направлен на повышение БЖН и национальной безопасности страны: реализацию прав граждан; охрану жизни и здоровья граждан; улучшение окружающей среды.

Законопроект не противоречит гражданскому законодательству, в частности, обеспечивает реализацию статьи 49 ГК РФ, он содержит нормы, относящиеся, по регулируемому признаку, к административному праву (законодательству).

Значение закона для правовой системы РФ заключается в приведении норм ГР БЖН к уровню, соответствующему современным требованиям соблюдения прав и свобод человека и гражданина, эффективной защиты интересов личности, общества и государства от ЧС, пожаров, а также от опасностей, возникающих при террористических актах, ведении военных действий.

4. Общая характеристика и оценка состояния действующей нормативной правовой базы в области ГР БЖН (гражданской защиты)

В настоящем разделе необходимо определить содержание термина "гражданская защита". В данном случае этот термин толкуется как *комплекс мероприятий по подготовке к защите и по защите населения и территорий, материальных и культурных ценностей РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от опасностей,*

возникающих при террористических актах, а также при ведении военных действий [17].

Если признать, что пожар как неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, а также интересам общества и государства (см. ст. 1 ФЗ от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности") создаёт обстановку, характеризующую наличие человеческих жертв, ущерба здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей, то, с юридической точки зрения, ситуацию, **сложившуюся** в результате **крупного пожара**, можно считать "чрезвычайной ситуацией".

В таком случае термин "гражданская защита" оказывается обобщающим системным базовым термином, позволяющим рассматривать содержание надзорно-контрольной деятельности единым для всех сфер деятельности МЧС России: ГО, ЗНТЧС, ПБ, БЛВО. Эта деятельность в значительной степени носит характер юридической деятельности, общей для всех упоминавшихся выше сфер государственного регулирования.

Следовательно, оказывается весьма актуальной проблема систематизации (кодификации) норм и положений, регулирующих отношения, связанные с организацией и осуществлением надзорно-контрольной деятельности государства в области ГЗ. Чтобы выполнить указанную систематизацию (кодификацию) НПБ, необходимо оценить её состояние - обнаружить в ней пробелы, полноту, соответствие норм и положений современным требованиям государственного управления. Ниже проводится анализ и дается оценка рассматриваемой НПБ.

Обеспечение безопасности от ЧС достигается путём совершенствования и развития **единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций** (РСЧС), её интеграции с аналогичными зарубежными системами на основе:

- 1) повышения эффективности деятельности ФОИВ, ОИВСРФ, ОМС в области обеспечения БЖН;
- 2) обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения;
- 3) внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах их массового пребывания;
- 4) разработки системы принятия решений по снижению риска террористических актов и смягчению последствий ЧС техногенного и природного характера.

Правовое определение и закрепление задач РСЧС дано в статье 4 (Единая система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций)

Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера". Указанная статья определяет следующие задачи РСЧС:

а) разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от ЧС;

б) *осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения;*

в) осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных мероприятий;

г) реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

д) международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Прямой задачей из вышеперечисленных, по содержанию смыкающейся с темой настоящей статьи, является задача "б", в частности, задача *надзора и контроля* в области защиты населения и территорий от ЧС. Решение остальных задач (из перечисленных) несомненно составляет предмет надзорно-контрольной деятельности соответствующих органов и должностных лиц.

Применительно к рассматриваемой в настоящей Концепции постановке задачи регулирования отношений, связанных с осуществлением надзорно-контрольной деятельности в области ГЗ, необходимо указать следующие законы РФ, содержащие принципы и правовые нормы, регулирующие указанную надзорно-контрольную деятельность государства.

Конституция РФ (ст. 72 п. 2.1) определяет совместное ведение РФ и субъектов РФ в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Это конституционное установление распространяется на совместное ведение РФ и субъектов РФ в части надзора и контроля в области ГЗ

Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" – статья 27 (Надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций) гласит:

"Государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проводятся 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.

Государственный надзор и контроль в указанной области осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации".

Логическое и специально-юридическое толкование данной статьи позволяет заключить, что она содержит существенные недостатки. Это подтверждается, например, Научно-практическим комментарием к Федеральному закону "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" / Под общ. ред. статсекретаря министерства А.П. Москалец. – М., 1999 г. (см. комментарий к статье 27, стр. 108-111).

Как следует из содержания статьи 27 указанного выше закона, в ней отсутствует четкое определение целей надзора и контроля в рассматриваемой сфере деятельности государства, предусматривающей в целом профилактику нарушения законности, предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства, восстановление утраченной законности.

Первый абзац статьи содержит юридическую и логическую некорректности ("надзор и контроль ... проводятся в целях проверки..."). Проверка - одна из составляющих понятия "обеспечение соблюдения законодательства" и, следовательно, не может быть целью надзора и контроля. Обозначение границ надзора и контроля ссылкой на задачи РСЧС (абз. 1 ст. 27), с юридической точки зрения, носит отсылочный (бланкетный) характер, создавая неопределенность осуществления надзора и контроля по причине отсутствия четкого определения этих базовых терминов.

Второй абзац действующей статьи исключает возможность надзора органами прокуратуры РФ, что не соответствует ст. 21 Закона РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", в соответствии с которой предметом прокурорского надзора является исполнение законов всеми органами государственной власти РФ и субъектов РФ. Абзац не содержит в качестве правовой основы осуществления надзора и контроля положений международных договоров РФ, что существенно сокращает поле правового регулирования и возможность достижения целей закона.

В действующей статье отсутствуют регулирующие механизмы, соответствующие современной государственной политике внедрения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, технологии независимой оценки рисков (аудита безопасности).

Рассматриваемая ст. 27 ФЗ от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ носила бы более строгий регулирующий характер в части рассматриваемого предмета деятельности (надзора и контроля) соответствующими органами государст-

венной власти (федерального и регионального уровней), если бы она содержала норму, определяющую: 1) правила установления перечней ФОИВ и ОИВСРФ, уполномоченных выполнять надзор и контроль в рассматриваемой отрасли; 2) права и обязанности должностных лиц органов надзора и контроля; 3) порядок осуществления надзора и контроля соответствующими органами и должностными лицами.

Развитием ст. 27 (ФЗ от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ) явилось *Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемого Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий*, утверждённое постановлением Правительства РФ от 1.12.2005 г. № 712.

Одним из существенных недостатков этого Положения является нечёткое отражения в нём установления Конституции Российской Федерации (ст. 72 п. 2.1) о совместном ведении РФ и субъектов РФ в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, и, в частности, проводимого надзора и контроля в данной области деятельности государства.

Необходимо отметить, что *Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"* развивает указанное выше конституционное установление. Статья 26.3 этого закона (Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) гласит:

"1. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счёт средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

2. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Рос-

сийской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

5) предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; подпункт 5.1) предупреждения чрезвычайных ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения и ликвидации их последствий (подпункт 5.1 введен Федеральным законом от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ)".

Вторым базовым законом в области ГЗ является *Федеральный закон от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ "О гражданской обороне"*. Этот закон определяет задачи, правовые основы их осуществления и полномочия ОГВ РФ, ОИВ СРФ, ОМС и организаций в области ГО. Его ст. 13 (Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области гражданской обороны) в ред. ФЗ от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ устанавливает, что "... федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области ГО, осуществляет соответствующее нормативное регулирование, а также специальные, разрешительные, надзорные и контрольные, функции в области гражданской обороны".

Из данного текста следует, что ФОИВ, уполномоченный на решение задач в области ГО, имеет право осуществлять надзорные и контрольные функции. Конкретизация этих функций, механизм их реализации в указанной статье отсутствуют.

Содержание надзорно-контрольных функций, порядок их осуществления в области ГО определены в *Положении о государственном надзоре в области гражданской обороны, утв. постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 г. № 305*. Но и в данном Положении фигурирует термин "надзор", в его п. 7 допущена синонимия "... на поднадзорных (подконтрольных) объектах". Конечно, здесь также возникает вопрос, какие органы либо должностные лица выполняют указанные в ФЗ от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ контрольные функции.

Третьим основным ФЗ, входящим в рассматриваемую НПБ, является *Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности"*. Его ст. 1 юридически определяет следующие основные термины:

государственный пожарный надзор – осуществляемая в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований пожарной безопасности и принятия мер по результатам проверки;

ведомственный пожарный надзор – деятельность ведомственной пожарной охраны по проверке соблюдения организациями, подведомственными соответствующим ФОИВ, требований пожарной безопасности и принятие мер по результатам проверки.

Статья 6 (Государственный пожарный надзор) данного ФЗ определяет субъекты надзора, должностные лица органов государственного пожарного надзора (ГПН), находящиеся в ведении ФОИВ, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности. Статья также определяет перечни органов ГПН, должностных лиц и их права. В ней указывается, что организационная структура, полномочия, задачи, функции и порядок организации и осуществления деятельности органов ГПН регламентируются положением о ГПН.

Указанная статья устанавливает, что ГПН осуществляет ФОИВ, уполномоченный в области промышленной безопасности. Контроль обеспечения ПБ заграничных учреждений и представительств РФ осуществляется в соответствии с данным законом, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

В соответствии с рассматриваемой статьёй ГПН при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства осуществляется в рамках государственного строительного надзора (ГСН), проводимого ФОИВ и ОИВСРФ, уполномоченными на осуществление ГСН.

Нормы статьи 6 рассматриваемого закона развиты в *Положении о государственном пожарном надзоре*, утверждённом постановлением Правительства РФ от 21.12.2004 г. № 820. Положение определяет: цель и задачи ГПН; перечень органов и должностных лиц ГПН; обязанности и ответственность должностных лиц ГПН за ненадлежащее исполнение своих обязанностей. В этом документе *допускается синонимия*, см. п. 20 (контроль (надзор)).

В целом правовой механизм регулирования надзорно-контрольной деятельности в области обеспечения ПБ развит наиболее полно. Однако он пока не гармонизирован с нормами *Федерального закона от 8.08.2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)"*, с правовыми механизмами регулирования независимой оценки рисков (аудита безопасности).

Наконец, необходимо сказать о правовом регулировании надзорно-контрольной деятельности в области обеспечения БЛВО. Здесь отсутствует специальный федеральный закон. Общественные отношения в данном сегменте деятельности государства регулируются нормами *Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий*, утверждённого постановлением Правительства РФ от 23.12.2004 г. № 835.

Основные задачи *Государственной инспекции по маломерным судам* (ГИМС), как определяет упомянутый подзаконный акт, заключаются в

осуществлении государственного и технического надзора за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, а также их использованием во внутренних водах и в территориальном море РФ. В данном Положении фигурируют основывающиеся на понятии "проверка" три термина - "инспекция", "надзор", "контроль". В сущности ГИМС осуществляет контрольные функции и следовательно является органом контроля.

5. Социально-экономические, государственно-политические, юридические последствия реализации будущего закона

Социально-экономические последствия:

- снизит риски проявления опасностей природного, техногенного, террористического, военного и иного характера, повысит защищенность объектов;

- сократит бюджетные расходы на деятельность по контролю ГР БЖН;

- ослабит коррупцию и взяточничество.

Государственно-политические последствия:

- более строго определит контрольные функции государства в области ГР БЖН:

- уточнит полномочия и функции контрольно-надзорных органов, реализующих принципы и нормы ГР БЖН;

- повысит воспитательно-предупредительную функцию государства.

Юридические последствия:

- систематизирует законодательство РФ в рассматриваемой сфере деятельности государства;

- гармонизирует рассматриваемую НПБ с современной теорией контроля и надзора – уточнит: терминологию; полномочия, обязанности и ответственность органов и должностных лиц; порядок правоприменения характера правоприменения органами и должностными лицами и др.

Обобщённый эффект применения закона - повышение: эффективности ГР БЖН; защищенности окружающей среды; готовности государства и общества к предотвращению ЧС природного и техногенного характера, к реагированию на опасные вызовы террористического и военного характера.

Заключение

Реализация рассмотренной концепции - принятие федерального закона – связана с разрешением нескольких проблем.

Первая проблема, носящая организационно-правовой характер, -

это переход от единой системы государственных надзоров (ЕСГН) к системе единого государственного контроля (СЕГК). Этот переход потребует значительных изменений в федеральном законодательстве и законодательствах субъектов РФ. Что касается изменений в федеральном законодательстве, то они могут быть осуществлены в порядке его систематизации, например, путём включения в виде отдельного раздела (главы), содержащего правила (нормы) осуществления контроля, в подготавливаемый в настоящее время в МЧС России проект Кодекса безопасности жизнедеятельности населения Российской Федерации [18].

Вторая проблема – это внесение изменений в действующие законодательные акты. Её решение сводится по существу к замене термина "надзор" на термин "контроль" только в нормативно-правовых актах (НПА), регулирующих отношения, связанные с: 1) установлением юридических фактов и иной информации на проверяемых объектах о фактическом выполнении на них положений НПА; 2) принятием предусмотренных НПА мер предупредительного, правообеспечительного, праввосстановительного и карательного характера.

При этом нет необходимости подвергать изменениям НПА, нормы которых регулируют отношения, возникающие в сферах административного, прокурорского, судебного, конституционного и авторского надзоров. В таких НПА термин "надзор", как считают многие учёные юристы, нужно сохранить. Верно, в отдельных работах признаётся необходимость использования термина "надзор" только в НПА, регулирующих деятельность прокуратуры [9-15]. Следует отметить, что перспективные решения первой и второй проблем могут быть осуществлены, как указывалось выше, на основе систематизации законодательства, в частности, кодификации в рассматриваемой области государственной деятельности.

Третья проблема связана с необходимостью подготовки и переподготовки инспекторов-контролёров, способных выполнять свои полномочия и функции единолично по всем видам действующего в настоящее время надзора в области ГЗ (ГО, ЗНТЧС, ПБ, БЛВО). Эти инспекторы - контролёры должны обладать необходимыми техническими и правовыми знаниями. В настоящее время учебные заведения страны таких специалистов не готовят. Для их подготовки потребуются дополнительные затраты. Но эти затраты могут быть компенсированы за счёт значительного сокращения численности инспекторов-контролёров и, следовательно, уменьшения финансовых средств, выделяемых на бюджетное содержание и подготовку данных специалистов. По предварительным оценкам, необходимая численность инспекторов-контролёров в результате осуществления перехода от ЕСГН к СЕГК может уменьшиться в разы.

Литература

1. Отчёт о НИР "Обоснование основных направлений развития законодательной и иной нормативно-правовой базы в области безопасности жизнедеятельности населения на 2009-2011 годы / Науч. рук. А.В. Костров. – ВНИИ ГОЧС, 2009. – Инв. № 4998.
2. Костров А.В., Азанов С.Н. Развитие нормативной правовой базы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Технологии гражданской безопасности. Научно-технический журнал. – ВНИИ ГОЧС, Т. 6, 2009, № 1-2 (19-20). -С. 19-25.
3. Глебов В.Ю., Костров А.В., Сломянский В.П. Совершенствование спасательного дела: создание в МЧС России единого надзора // Технологии гражданской безопасности. Научно-технический вестник МЧС России, 2006, № 2 (8). – С. 46-52.
4. Концепция единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, утверждённая приказом МЧС России от 29.12.2006 г., № 804.
5. Пучков В.А. Противодействовать новым рискам // Гражданская защита, 2009, № 7. - С. 10-12.
6. Научно-методические подходы к созданию и внедрению системы независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации. Пленарный доклад и тезисы выступлений научно-практической конференции. 15 мая 2008 г., г. Москва / Под общ. ред. Ю.И. Дешевых – Департамент надзорной деятельности МЧС России, ВНИИ ГОЧС, 2008. - 60 с.
7. Воронов С. Организация и осуществление госнадзора в области ГОЧС // Гражданская защита, 2009, № 6. - С. 9-12.
8. Костров А.В., Титов С.А. Проблемы терминологии: что означают понятия "контроль" и "надзор" в сфере гражданской защиты" // Гражданская защита, 2009.
9. Пилявский С. Прокуратура как орган надзора // Ежедневник Советской юстиции. – М., 1924, № 22.
10. Анисимов А., Крылов Г. Возрождение госконтроля в Российской Федерации // Хозяйство и право, 1995, №5.
11. Бессарабов В.Г. Прокуратура России в системе государственного контроля. - М., 1999.
12. Контрольные органы и организации России. Учебник / Под общ. ред. А.П. Гуляева. - М., 2000.
13. Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контрольных органов. – С.-Пб., 2002.
14. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. История, развитие, понятие, соотношение. – С.-Пб.: Юридический Центр пресс, 2003.
15. Беляев В.П. Контроль и надзор как средства правовой политики. Правовая практика России: проблемы теории и практики. - М.: Проспект, 2006.
16. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г., № 537.
17. Гражданская защита. Энциклопедия / Под общ. ред. С.К. Шойгу, Т. I. – М.: МЧС России, 2006.
18. Костров А.В., Насыров Р.Р. Гражданская защита: кодификация законодательства // Технологии гражданской безопасности. 2009, № 3-4. Научно-технический журнал ВНИИ ГОЧС.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 28 октября 2009 г.