

Е.Г. Антипов
(Академия ГПС МЧС России; antippoff@mail.ru)

О БОРЬБЕ С ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Проведён анализ правовых проблем обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Предложены варианты решений.

Ключевые слова: государственный инспектор, пожарный надзор.

E.G. Antipov

ABOUT COMBATING AGAINST OFFENSES IN THE FIELD OF FIRE SAFETY, CIVIL DEFENSE AND PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS

The analysis of legal problems of ensuring fire safety, civil defense and protection of population and territories from emergency situations is carried out. Versions of decisions are offered.

Key words: state inspector, fire supervision.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 12 мая 2015 г.

Конституция России провозглашает Россию демократическим государством, в котором высшей ценностью являются человек, его права и свободы, а основополагающей обязанностью государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что право на судебную защиту, как оно сформулировано в статье 46 Конституции РФ, не свидетельствует о возможности выбора гражданином по своему усмотрению того или иного способа и процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным категориям дел определяются федеральными законами.

Стоит заметить, что в России одним из наиболее действенных средств защиты прав, свобод человека и гражданина был и остаётся прокурорский надзор, а практика исковой работы прокуроров в защиту неопределенного круга лиц – тому подтверждение.

На сегодняшний день правовое положение прокуратуры имеет особое значение, именно она выступает гарантом в защите прав и интересов граждан, государства, общества в целом. Никакой иной орган в России не наделён столь широким кругом полномочий, в том числе надзора над исполнением законов в стране [1].

Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК РФ) предусматривает такую форму участия прокурора в гражданском процессе, как обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, субъектов России, муниципальных образований (часть первая статьи 45 ГПК РФ).

Между тем, наделяя правом обращения в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, законодатель не разъяснил значение понятия "неопределённый круг лиц" ни в Гражданском процессуальном кодексе РФ, ни в *Арбитражном процессуальном кодексе РФ (АПК РФ)* и даже в новом процессуальном законе – Кодексе административного судопроизводства РФ [2], который также представляет прокурору право обращения в суд с административным иском с заявлением в случае нарушения прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, неопределенного круга лиц.

Пытаясь восполнить пробел в правоприменительной практике, Верховный Суд РФ, в порядке судебного толкования, разъяснил, что "под неопределённым кругом лиц понимается такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процессе в качестве истцов, указать в решении, а также решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела", однако и это определение было подвергнуто критике профессором А.М. Эрделевским, в силу правовой и грамматической неточности [3].

Анализ современных российских источников – учебной и научной литературы – позволил прийти к выводу, что проблема отсутствия законодательного закрепления понятия "*неопределённый круг лиц*", по-прежнему является предметом спора и дискуссий учёных-цивилистов, наполняющих его различным содержанием.

Еще в конце 19 века выдающийся ученый-юрист, философ права, профессор Н.М. Коркунов высказал мнение, что неопределённый круг лиц – это особый и действительный *субъект права, не имеющий "телесной индивидуальности"*. Его основание составляют социальные организации (корпорации людей), а цели этих корпораций – людские интересы, их воля – воля этих же самых отдельных личностей [4].

Н.С. Батаева полагает, что это количественно не установленный, но предположительно многочисленный состав потенциальных истцов, не позволяющий привлечь в процесс всех пострадавших от действия (бездействия) одного и того же ответчика, объединенных общностью предмета и основания иска [5].

Несколько иного мнения придерживается В.М. Жуйков, понимая под "неопределённым кругом лиц" – такой круг лиц, который невозможно индивидуализировать (определить), привлечь в процессе в качестве истцов, указать в решении и решить вопрос о правах и обязанностях каждого из них при разрешении дела [6].

При таких обстоятельствах и в свете обсуждения существующей проблематики, изложенное позволяет предположить, что под "неопределённым кругом лиц", думается, следует понимать количественно не персонифицированный круг физических и (или) юридических лиц, публичным интересам которых нанесён вред вследствие противоправного деяния одного из участников правоотношений.

Сегодня можно сказать, что защита прав и законных интересов неопределённого (неперсонифицированного) круга лиц в гражданском судопроизводстве реализуется через публичный групповой иск (заявление), который является универсальной процессуальной формой защиты публичного группового интереса, когда есть общие вопросы права или факта для группы лиц; тождество предмета и основания иска; наличие общего ответчика (соответчиков) и способа защиты права в суде; защита (публичного) общественного интереса как группового без индивидуализации материально-правовых требований для каждого.

Изучение информационно–аналитических результатов взаимодействия прокуратуры с федеральным государственным пожарным надзором МЧС России, как в нормативной основе, так и в практической плоскости, представляется особо актуальным.

Специфические особенности совместной работы позволяют судить о том, что одним из направлений в профессиональной деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законодательства в области пожарной безопасности, реализуемый, в том числе, и посредством подачи в суд заявления в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. А после пожароопасного периода, вызванного аномально высокой температурой воздуха на территории отдельных субъектов России летом 2010 года, принятие исчерпывающих мер прокурорского реагирования за неисполнение законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера стало одним из приоритетных.

Думается, что импульсом для активизации применения данного института защиты публичных (общественных) интересов прокурором явилось определение Верховного суда РФ от 4 августа 2006 года (по делу № 66-Впр06-09), в котором высшая судебная инстанция изложила следующее: "...направляя настоящее заявление, прокурор действует в рамках полномочий, предоставленных ему законом, для предупреждения причинения вреда неопределенному кругу лиц. Рассматриваемые отношения не носят административно-правовой характер, поскольку в настоящем заявлении ставится вопрос не о привлечении к ответственности за неисполнение требований пожарной безопасности, а о признании бездействия незаконным и обязанности ответчика совершить определенные действия, направленные на устранение нарушений закона. Кроме того, направляя настоящее исковое заявление, прокуратура не подменяет органы государственного пожарного надзора, поскольку действующее законодательство не наделяет органы государственного пожарного надзора правом обращения в суд с требованиями об устранении нарушений правил пожарной безопасности и не ограничивает полномочия прокурора по обращению в суд".

Следует признать, что на современном этапе развития российского общества и государства нормативные правовые акты, регулирующие полномочия государственного инспектора по пожарному надзору МЧС России (инспектора ГПН), по-прежнему не наделяют его правом обращения в суд с иском заявлением в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц и обязанности ответчика совершить действия по устранению выявленных нарушений в сфере пожарной безопасности, а лишь предписывают последнему применять такие административно-юрисдикционные меры, как:

- выдача предписания гражданам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности с указанием срока их устранения; предписания в отношении реализуемой продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов и (или) проведении мероприятий по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;

- принятие мер по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также угрозы возникновения пожара;

- составление протоколов об административных правонарушениях, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, рассмотрение дел об указанных административных правонарушениях и принятие мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ и АПК РФ, в том числе применение, до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, временного запрета деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей в случае возникновения пожара.

В соответствии с частью 1 статьи 56 ГПК РФ, каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Справедливости ради хочется заметить, что в основе направляемого прокурором в суд заявления в защиту нарушенных прав и свобод неопределенного круга лиц содержится требование о понуждении хозяйствующего субъекта к устранению нарушений законодательства в сфере пожарной безопасности, выявление которых было осуществлено исключительно инспектором ГПН, в рамках плановых и внеплановых мероприятий по контролю, с последующей их фиксацией в актах проверки, предписаниях и материалах административных дел.

В указанные документы вносятся полная и достоверная информация о хозяйствующем субъекте, владеющем, пользующемся и (или) распоряжающимся объектом защиты, о праве владения, конструктивной и функциональной характеристике объекта защиты, а также выявленных нарушениях в области пожарной безопасности и т.д. Иными словами, для запуска механизма понуждения, сформированные органом административной юрисдикции материалы дела сводят действия прокурора лишь только к подготовке искового заявления и направлению его в суд.

Из практики добавлю, что одним из условий, позволяющих суду рассмотреть обстоятельства гражданского дела полно, всесторонне и объективно, является обязательное участие в судебном разбирательстве в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования к предмету спора, – Главного управления МЧС России по субъекту РФ (ст. 43 ГПК РФ), а также и свидетеля (ст. 69 ГПК РФ) – инспектора ГПН, непосредственно проводившего последнее мероприятие по контролю на объекте защиты. Привлечение указанных лиц к судебному разбирательству осуществляется по инициативе как прокурора, так и суда.

Не подлежит сомнению, что профессиональный опыт должностных лиц прокуратуры, обоснованно и убедительно доводящих до суда свою позицию относительно сложившейся проблемы, играет немаловажное значение в исходе рассматриваемого дела. Однако хотелось бы особенно подчеркнуть, что именно "третье лицо" и "свидетель" являются ключевыми звеньями судебного разбирательства. Обладая необходимым уровнем знаний и умений, а также профессиональными навыками, только "третье лицо" и "свидетель" квалифицированно, мотивированно со ссылками на технические источники и действующее законодательство в области пожарной безопасности, а также на основе доказательств могут дать суду разъяснения о характере имеющихся нарушений и степени угрозы жизни и здоровью граждан, которую они собой представляют. А представление суду доказательств о неоднократном применении инспектором ГПН административно-юрисдикционных мер в отношении правонарушителя, еще раз подтверждает, что только понуждение к их устранению под угрозой санкции, предусмотренной статьёй 315 Уголовного кодекса РФ, как крайняя и вынужденная мера, может привести к желаемым результатам в обеспечении пожарной безопасности на объекте защиты.

Объективно, и существующая практика тому подтверждение, что суды, в основном, идут навстречу прокурорам в удовлетворении заявленных требований. А результаты исполнения судебных решений свидетельствуют о том, что заявление в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, как институт защиты публичных (общественных) интересов, является эффективным инструментом в реализации функций государства в сфере предупреждения и пресечения нарушений в области пожарной безопасности или, образно говоря, чего годами в рамках предоставленных действующим законодательством полномочий не мог добиться от хозяйствующего субъекта инспектор ГПН, решением одного судебного разбирательства исправляет прокурор.

Неоднократное участие автора статьи в судебных заседаниях по данной категории дел, позволило на практике изучить огромный потенциал и действенные полномочия прокурора. А положительные результаты исполнения судебных решений невольно наталкивали на мысль о том, что некоторые положения нормативных правовых актов, регулирующих права и обязанности инспектора ГПН, устарели либо вообще не содержат необходимых норм, поэтому без эффективного правового регулирования остаются целые пласты правоотношений в сфере пожарной безопасности.

Трудно не согласиться с А.Я. Мыцыковым, высказавшим мнение, что состояние законности в стране пока таково, что присутствие прокуратуры в любом сегменте социально-экономической жизни оправданно [7], однако этот подход не позволяет ответить на вопрос о том, как долго в условиях успешно реализуемой в МЧС России "Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций" [8], её координатор деятельности – Главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору, а на уровне региональных центров и главных управлений МЧС России по субъектам РФ – государственные инспекторы РФ по пожарному надзору (начальники соответствующих управлений государственного пожарного надзора) и главные государственные инспекторы субъектов РФ по пожарному надзору будут осуществлять надзорные функции без эффективных в правовом арсенале полномочий?

Думается, что назрела необходимость заимствования и распространения богатого опыта самостоятельной работы реализации института защиты публичных (общественных) интересов подачей в суд "заявления в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц" у коллег из Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор).

Так, в соответствии со статьей 51 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", главные государственные санитарные врачи и их заместители наделены полномочиями по предъявлению в суд и арбитражный суд исков, в случае нарушения санитарного законодательства. Данное полномочие реализуется посредством применения норм процессуального законодательства, предоставляющего возможность участия указанных лиц в гражданском и арбитражном процессе в качестве истцов или третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования и выступающих в защиту своих интересов в соответствии со ст. 28, 42 ГПК РФ и ст. 44, 50 АПК РФ.

Каких-либо ограничений при осуществлении указанного полномочия действующее законодательство не содержит, а это означает, что и у Управлений Роспотребнадзора субъектов РФ, в лице главных государственных санитарных врачей и их заместителей, есть право на обращение в суд в порядке искового производства с требованиями к хозяйствующим субъектам о понуждении к совершению действий по устранению нарушений санитарного законодательства. Предоставленное право последними успешно реализуется, и судебная практика тому подтверждение.

Проведенный анализ положений Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности", Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" [9] и Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ "О гражданской обороне" [10] позволил прийти к выводу о похожем порядке многих административных процедур и предоставленных законодательством прав и обязанностей должностным лицам указанных федеральных надзорных органов исполнительной власти. Вместе с тем с достаточной долей уверенности полагаю, что отсутствуют законные права:

а) у главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору – право заместителя Министра РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

б) у главных инспекторов субъектов РФ по пожарному надзору и их заместителей – право начальников структурных подразделений территориальных органов МЧС России – органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, и их заместители;

в) у главных инспекторов специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору и их заместителей – права начальников отделов (отделений) государственного пожарного надзора подразделений федеральной противопожарной службы, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях, и их заместители;

г) у главных инспекторов городов (районов) субъектов РФ по пожарному надзору и их заместителей – права начальников территориальных отделов (отделений, инспекций) структурных подразделений территориальных органов МЧС России – органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, и их заместители на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, является существенным препятствием для самостоятельной и эффективной реализации задач, направленных на предупреждение и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством РФ о пожарной безопасности, гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В этой связи считаю, что вышеуказанные должностные лица МЧС России, в части реализации своих полномочий, должны обладать такими же правами, что и главные государственные санитарные врачи и их заместители, которыми они наделены в силу статьей 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

Учитывая изложенное, считаю целесообразным дополнить часть 13 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. 69-ФЗ "О пожарной безопасности" положением следующего содержания:

"Главный государственный инспектор РФ по пожарному надзору, наряду с правами, указанными в части двенадцатой настоящей статьи, имеет также право предъявлять иски в суд и арбитражный суд в случае нарушений требований пожарной безопасности".

Положение статьи 27 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" изложить в следующей редакции:

"Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный надзор) в целях обеспечения соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом, принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, в соответствии с задачами, возложенными на единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В случае неисполнения требований гражданами, должностными лицами, организациями, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и (или) орган исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный надзор), вправе предъявлять иски в суд".

В целях реализации государственной политики в области гражданской обороны федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области гражданской обороны, осуществляет соответствующее нормативное регулирование, а также специальные, разрешительные, надзорные и контрольные функции в области гражданской обороны. Таким органом является МЧС России.

Государственный надзор в области гражданской обороны осуществляют структурные подразделения центрального аппарата и территориальных органов МЧС России, специально уполномоченные на решение задач в области гражданской обороны. Кроме того, вопросы государственного надзора в области гражданской обороны раскрыты в "Положении о государственном надзоре в области гражданской обороны", пункт "з" статьи 4 которого предлагается в следующей редакции:

"Органы, осуществляющие государственный надзор в области гражданской обороны, в пределах своих полномочий имеют право предъявлять иски в суд и арбитражный суд".

Суммируя все вышесказанное, полагаю, что скорейшее рассмотрение федеральным законодателем возможности внесения дополнений в вышеуказанные источники права в части наделения указанных должностных лиц правом на обращение в суд, в порядке искового производства с требованиями к субъектам правоотношений о понуждении к совершению действий по устранению нарушений законодательства в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, внесет существенный вклад в реализацию обозначенных задач МЧС России на ближайшую перспективу.

Литература

1. *Гусева Т.А., Игнатова Ю.Н.* Роль прокурора в защите публичных интересов // Законодательство и экономика. 2013. № 6. С. 56-61.
2. *Кодекс* административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10, ст. 1391.
3. *Эрделевский А.М.* О неопределённом круге лиц в гражданском процессе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. № 1 (39). 2014. С. 10-14.
4. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 184-185.
5. *Батаева Н.С.* Необходимо ввести институт группового иска // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 44.
6. *Жуйков В.М.* ГПК РФ: порядок введения в действие // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 2-6.
7. *Мыцыков М.Я.* Правовое регулирование деятельности прокуратуры // Законность. 2011. № 11. С. 30-31.
8. *Приказ* МЧС России от 29 декабря 2006 г. № 804 "О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций".
9. *Федеральный закон* от 21 декабря 1994 г. 68-ФЗ (ред. от 02.05.2015) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".
10. *Федеральный закон* от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О гражданской обороне".