

## РЕФЕРАТ

Тема выпускной квалификационной работы - «Административно-правовое регулирование в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Актуальность темы исследования определена тем, что пожарная безопасность, гражданская оборона и деятельность по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются одними из важнейших функций государства. Надзорная деятельность в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий несправедливо обделена вниманием после контрольной (надзорной) реформы.

Важность изучения данной темы обусловлена тем, что в современном законодательстве имеется проблема организации контрольной (надзорной) деятельности.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Предметом исследования, являются нормы права, правоприменительные акты, в том числе материалы судебной практики, теоретические положения по вопросам в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, проблемы правового регулирования соответствующих отношений.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение основных проблем административно-правового регулирования в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для достижения данной цели на рассмотрение были поставлены следующие задачи:

— изучить историю развития законодательства в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— рассмотреть понятие и развитие административно-правового регулирования в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— изучить организацию государственной надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— проанализировать проблемы государственной надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий;

— разработать пути решения проблем государственной надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Методологическую основу исследования данной работы составили исторический метод, методы системно-структурного и комплексного анализа, а также методы сравнения и обобщения. Помимо этого, в работе применялись приемы и способы толкования различных юридических понятий и явлений, логические способы изучения.

Эмпирическая основа определяется данными, полученными при исследовании судебной практики и практики правоохранительных органов на территории России, в том числе, на территории Алтайского края.

Правовую основу исследования составили положения Конституции РФ, УК РФ, КоАП РФ, СК РФ, федеральные законы и другие нормативно-правовые акты.

Структура рассматриваемой работы определяется целью и задачами. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, каждая, заключения, списка использованных источников и литературы.

Введение отражает в себе актуальность темы, поставленные цели, задачи, использованные методы выпускной квалификационной работы.

Первая глава содержит в себе понятия пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по российскому законодательству

Вторая глава описывает организацию государственной надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Третья глава освещает некоторые проблемы надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и пути их решения.

В заключении сформулированы выводы выпускной квалификационной работы.

Выпускная квалификационная работа изложена на 68 листах с использованием 55 источников.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. ПОНЯТИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ .....	8
1.1.История законодательства в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.....	8
1.2. Понятие пожарной безопасности .....	17
1.3. Понятие гражданской обороны .....	19
1.4. Понятие защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций .....	21
2. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ.....	24
2.1 Общие положения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации .....	24
2.2 Особенности осуществления государственного пожарного надзора .....	29
2.3 Особенности осуществления федерального государственного надзора в области гражданской обороны.....	34
2.4 Особенности осуществления федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....	40
3. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ. ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ.....	46
3.1 Существующие проблемы в организации надзорной деятельности .....	46
3.2 Разработка мер по улучшению надзорной деятельности.....	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	57

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определена тем, что пожарная безопасность, гражданская оборона и деятельность по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются одними из важнейших функций государства. Надзорная деятельность в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий несправедливо обделена вниманием после контрольной (надзорной) реформы.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение основных проблем административно-правового регулирования в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Предметом исследования, являются нормы права, правоприменительные акты, в том числе материалы судебной практики, теоретические положения по вопросам в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, проблемы правового регулирования соответствующих отношений.

В выпускной квалификационной работы использовались следующие методы:

1. Метод анализа;
2. Метод обобщения;
3. Метод классификации.

Введение отражает в себе актуальность темы, поставленные цели, задачи, использованные методы выпускной квалификационной работы.

Первая глава содержит в себе понятия пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по российскому законодательству

Вторая глава описывает организацию государственной надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Третья глава освещает некоторые проблемы надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий и пути их решения

Выпускная квалификационная работа основана на теории Административного права, на судебной практике рассмотрения дел в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, на практике должностных лиц, деятельность которых непосредственно связана с гражданской обороной, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также на пройденной преддипломной практике в Отделении надзорной деятельности и профилактической работы по Индустриальному району Территориального отдела надзорной деятельности и профилактической работы № 1 Управления надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, которое является территориальным подразделением государственного пожарного надзора. Теоретической базой выпускной квалификационной работы являются научные труды Двойменного И. А., Южакова В. Н., Долгина Н. Н., Романова С. В.

Задачами выпускной квалификационной работы является анализ законодательства в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, разработка предложений по улучшению надзорной деятельности в данных направлениях.

В выпускной квалификационной работе административно-правовое регулирование в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий рассмотрено через призму

государственной надзорной деятельности на основании того, что направления административно-правового регулирования в сфере влияния МЧС России определяются на основании деятельности территориальных органов государственного надзора, которые актуализируют статистические данные в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществляют общий контроль по выполнению требований законодательства на территории Российской Федерации.

История российского государства показывает, что защита мирного населения от пожаров, военных действий и их последствий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера во все года занимала важное место в государстве. Еще 30 апреля 1649 года царем Алексеем Михайловичем был введен «Наказ о градском благочинии», который закрепил порядок тушения пожаров и установил обязательные для всех жителей «предостережений от огня», то есть меры профилактики пожаров. Началом пути Гражданской обороны в России принято считать март 1918 года. Изданное Комитетом революционной обороны воззвание "К населению Петрограда и его окрестностей" устанавливало правила поведения населения в условиях воздушных атак и явилось документом, определяющим мероприятия гражданской обороны, причем первым в истории. В воззвании шла речь о создании штаба воздушной обороны, сети наблюдательных пунктов, отрядов для оказания пострадавшим первой медицинской помощи, а также о правилах поведения населения при воздушном нападении.

Согласно Конституции Российской Федерации 1993 года Российская Федерация – государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, где охраняется здоровье людей (ст. 7), материнство и детство (ст. 38), а права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в

соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 17). Соответственно, главной задачей любого государства является охрана жизни человека.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах<sup>1</sup>.

Федеральная противопожарная служба включает в себя:

1. структурные подразделения центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, осуществляющие управление и координацию деятельности ФПС;

2. структурные подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, региональных центров по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов, уполномоченных решать задачи ГО и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъектам РФ;

3. органы государственного пожарного надзора; пожарно-технические, научно-исследовательские и образовательные учреждения; подразделения обеспечения деятельности ФПС;

4. подразделения ФПС, созданные в целях обеспечения профилактики пожаров и (или) их тушения в организациях (объектовые подразделения);

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 11.07.2004 N 868 (ред. от 27.11.2023) "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // "Собрание законодательства РФ", 12.07.2004, N 28, ст. 2882. – [Электронный ресурс] – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

5. подразделения ФПС, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, а также в особо важных и режимных организациях (специальные и воинские подразделения).

# 1. ПОНЯТИЕ И РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

1.1. История законодательства в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий

Мирному населению на протяжении всей истории существования человечества угрожают опасности различного происхождения, в том числе связанные с боевыми действиями и чрезвычайными ситуациями.

В 1914-1918 годах берет свое начало организация по подготовке к защите и по защите населения от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. В данный период шла Первая мировая война.

Во время Первой мировой войны, в 1915 году, формируется авиация, осуществляющая бомбардировки, которая стала применяться для нанесения ударов с воздуха по позициям противника, находящихся в тылу. В связи с этим возникла необходимость в организации противовоздушной обороны населенных пунктов от авиации противника.

Противовоздушная оборона в России была создана в феврале 1918 года, в то время Петроград оказался под угрозой нападения противниками. Помимо развертывания зенитных батарей, авиационных и прожекторных отрядов в городе формируются специальные пункты, где население могло получить средства индивидуальной защиты и информационные памятки с указаниями действий по избежанию отравления ядовитыми и токсичными газами. Началось обучение населения основам первой помощи. 8 марта 1918 года в воззвании «К населению Петрограда и его окрестностей» впервые в истории были отражены правила поведения населения при налетах вражеской авиации. Некоторые меры являлись примитивными, к примеру, совет затыкать окна подушками при применении противником боевого газа, но в целом система защиты населения была продуманной и логичной.

4 октября 1932 года постановлением Совета Народных Комиссаров СССР было утверждено «Положение о противовоздушной обороне территории СССР». Данный нормативный акт было ознаменовано начало создания местной противовоздушной обороны СССР (МПВО).

В связи с этим 4 октября 1932 года принято считать днем рождения местной противовоздушной обороны - основы будущей системы Гражданской обороны СССР.

В годы Великой Отечественной Войны местная противовоздушная оборона, в силы которой входило население, не призванное на фронт, то есть женщины, подростки и пожилые люди, показала всю свою эффективность.<sup>2</sup>

Сфера деятельности местной противовоздушной обороны в годы Войны охватывала большое количество работы по подготовке к боевым действиям и ликвидации последствий таких действий- заготовка топлива для социальных учреждений, эвакуация наиболее уязвимого населения (дети, инвалиды, люди преклонного возраста), оказание медицинской помощи пострадавшим при авиаударах и захоронение тел погибших. Основными задачами местной противовоздушной обороны по-прежнему оставалось тушение пожаров и организация укрытия населения в защитных сооружениях. Существующая угроза химической атаки диктовала необходимость обучения мирного населения правилам обращения со средствами индивидуальной защиты. Силами местной противовоздушной обороны производилась выдача населению средств индивидуальной защиты, параллельно проводилась подготовка к удалению опасных химических веществ и их следов с открытой территории и зданий. Подразделения местной противовоздушной обороны также проводили восстановительные работы, разбирали завалы, которые образовались в результате боевых действий. Таким образом, переоценить

---

<sup>2</sup> Вострокнутов, А. Л. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях. Основы топографии: учебник для вузов / А. Л. Вострокнутов, В. Н. Супрун, Г. В. Шевченко; под общей редакцией А. Л. Вострокнутова. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 410 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13151-2. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.urait.ru/bcode/535937>

вклад местной противовоздушной обороны в защиту населения от последствий боевых действий очень трудно.

После освобождения территорий, ранее оккупированных врагом, возникала новая, технически и организационно сложная еще более опасная задача - разминирование земельных участков, зданий и сооружений.

Вследствие окончания борьбы в годы Второй мировой войны Советский Союз столкнулся с грандиозной проблемой - устранением последствий конфликта, которые затронули многие населенные ареалы. В недрах нации началась инициатива по возведению новых объектов промышленности, культурной сферы и жилого фонда. В том числе, после прекращения огнестрельных столкновений, бригады местной ПВО по-прежнему помогали решать эту проблему. Отряды, специализирующиеся на пиротехническом обезвреживании, были вовлечены в операции по тотальному очищению земли Союза ССР от взрывоопасных предметов. Приоритетной задачей ПВО в посвященные мирной жизни годы стало оказание помощи в возвышении национальной экономики на местной основе. Военнослужащие ПВО вносили свой вклад в возрождение инфраструктуры, в частности, восстанавливая школы, лечебные заведения, учреждения предшествующего образования детей, сценические места, библиотеки, сегменты подземки, а также сети канализации и электропитания.

Когда в ночь с 5 на 6 октября 1948 года на контуре Туркменской ССР разразилось чрезвычайно опустошительное землетрясение, которое вошло в число самых разрушительных геологических катастроф в истории планеты, профессионализм и опыт войск ПВО, приобретенные при устранении последствий таких бедствий, значительно повысили потенциал организации в выполнении мирных заданий. Это включало необходимость в проведении операций по спасению, восстановительные мероприятия аварийного характера, и другие экстренные действия в условиях опасных зон.

В эпоху 1950-х годов прошлого столетия наступил новый рубеж усиления антиракетной обороны на локальном уровне, вызванное неуклонным наращиванием ядерных ракетных вооружений. Властные институты, подразделения, занимающиеся отражением воздушных угроз, а также гражданское население ощутило не были готовы противостоять возможным опасностям и выполнять свои обязанности в контексте угрозы радиационного загрязнения. Существующий уровень защиты был недостаточен для предотвращения растущих угроз со стороны предположительных противников. Следует отметить, что до данных событий методы воздушной обороны не могли считаться достаточными для обеспечения национальной безопасности. Ограниченные мероприятия, ресурсы и силы на местах оказались неспособны гарантировать защиту населения от внешнего противостояния и сохранять функционирование экономики. Поэтому возникла критическая необходимость в обновлении и разработке эффективных методов обороны, чтобы защищать граждан и экономическую структуру страны. Стало ясно, что для поддержания обороны в условиях угрозы ядерного конфликта нужны были усовершенствованные системы обороны, которые бы соответствовали новейшим военным разработкам, а также обеспечивали неприкосновенность населения и территориальную целостность государства. Осмысливались концепции создания интегрированного подхода к национальной безопасности, который обладал бы способностью предотвращать угрозы и поддерживать стабильность государственных структур даже в случае применения оружия массового поражения.

Основываясь на этой потребности, в 1961 году на базе ранее функционирующих систем ПВО было сформировано новое федеральное агентство общегосударственной безопасности — Гражданская оборона Советского Союза. Проблематика гражданской защиты вышла на передний план, став стратегически важной в аспекте обеспечения национальной безопасности страны.

По своей важности вопросы гражданской обороны вышли на стратегический уровень, приобрели первоочередную значимость.

Согласно принятому Положению «О гражданской обороне СССР», гражданская оборона являлась системой общегосударственных оборонных мероприятий, осуществляемых заблаговременно, в мирное время в целях защиты населения и народного хозяйства страны от ракетно-ядерного, химического, бактериологического оружия, проведения спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ в очагах поражения и строилась по территориально-производственному принципу. Ее предназначение четко обозначило временные границы использования гражданской обороны - на случай применения ракетно-ядерного, химического, бактериологического оружия<sup>3</sup>.

Гражданская оборона развивалась. В ходе преобразований, происходящих с 1961 года по 1972 год, стало заметно, что гражданская оборона превратилась в самостоятельную государственную службу. Министерство обороны фактически устранилось от участия в делах гражданской обороны. Возникла необходимость принятия закона о гражданской обороне и переводе ее в самостоятельную структуру с сохранением снабжения частей гражданской обороны через военные округа.

Министерство обороны выступало сторонником такого подхода, однако ЦК КПСС считало целесообразным включить Гражданскую оборону в состав Министерства обороны, что в последствии и произошло. В начале 1970-х годов несколько изменилась военно-стратегическая обстановка. У потенциального противника была взята на вооружение «концепция первого обезоруживающего удара».

Наряду со стратегическими наступательными силами на передний план в качестве средств первого удара выдвигались ракеты средней дальности (от 1000 километров до 5500 километров), размещаемые в Западной Европе.

---

<sup>3</sup> Широков, Ю. А. Надзор и контроль в сфере безопасности: учебник / Ю. А. Широков. — Санкт-Петербург: Лань, 2022. — 412 с. — ISBN 978-5-8114-3849-5. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/206963>. — Режим доступа: для авториз. пользователей

Малое подлетное время (от 10 минут до 12 минут) превращало их в идеальное средство стремительного удара по выбранным целям. На фоне этого гражданская оборона стала одним из важнейших факторов стратегического равновесия. Сложившаяся обстановка потребовала внести изменения в деятельность Гражданской обороны СССР<sup>4</sup>.

Однако история дальнейшего развития гражданской обороны показывала необходимость применения сил ГО для борьбы с последствиями стихийных бедствий. Лесные и торфяные пожары, охватившие Подмоскowie летом 1972 года, заставили серьезно задуматься над местом и ролью системы ГО в мирное время. Сама жизнь начала поворачивать гражданскую оборону от сугубо оборонных мероприятий к решению задач мирного времени. Массовые лесные пожары, стихийные бедствия, крупные аварии на промышленных объектах и транспорте вызывали необходимость принятия решений на государственном уровне, которыми бы уточнялись задачи ГО на мирное время. Начало работ в этом направлении датируется 1974 годом, когда правительство принимает постановление «Об использовании в мирное время невоенизированных формирований ГО» и получает развитие в постановлении 1978 года - «О мерах по улучшению защиты населенных пунктов, предприятий и других объектов и земель от селевых потоков, снежных лавин, оползней и обвалов». Но проблема заключалась в не полной готовности существующих формирований к эффективному ведению борьбы со стихией<sup>5</sup>.

К концу 1980-х годов ориентация на решение задач ГО только военного времени привела к тому, что у многих людей сложилось легковесное отношение и в какой-то мере недоверие к мероприятиям гражданской обороны. На это было несколько причин. Меры гражданской обороны не являлись гарантом абсолютной защиты мирного населения от современных

---

<sup>4</sup> Зиновьева О.А. Система гражданской обороны и принципы ее реализации.// Электронный научно-практический журнал «Вестник проблем национальной безопасности». 2020. URL: <http://www.vestnik-vdpb.ru/files/4-2020/Zinovieva.pdf>

<sup>5</sup> Титова Е.С. К вопросу об изменениях в законодательстве в области гражданской обороны / Е.С. Титова // Техническое регулирование в области гражданской обороны: материалы VII внутриакадемического круглого стола Ивановской пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России на кафедре основ гражданской обороны и управления в ЧС. — 2022. — С. 26.

средств поражения и в то же время не удовлетворяли потребности населения, возникающие в мирное время. Не были своевременно учтены изменения, происходящие в структуре отраслей народного хозяйства, которые требовали расширения задач, решаемых гражданской обороной в мирное время. Впервые с особой остротой они проявились при ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС (1986).

Опыт этой аварии показал, что готовность системы ГО не может обеспечить выполнение внезапно возникающих задач. Более того, речь зашла не только об участии сил ГО в ликвидации чрезвычайных ситуаций, но и о переводе задач по предупреждению и ликвидации ЧС из ранга второстепенных в ранг приоритетных. 30 июля 1987 года было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 866213 «О мерах по коренной перестройке системы гражданской обороны». Но не только с аварией на ЧАЭС следует связывать коренную перестройку системы ГО. Ускорение темпов и масштабов научно-технической и производственной деятельности в современных условиях связано с возрастающим использованием в производстве сложных технологий и технических систем. Резко увеличиваются объемы производства новой, опасной продукции. Ежегодно на рынок стало поступать около тысячи новых химических продуктов, перевозиться более 4 миллионов тонн опасных веществ, а также образовывалось примерно 290 миллионов тонн отходов<sup>6</sup>.

Энергонасыщенные и применяющие в своей деятельности опасные вещества объекты наращивают производственные обороты. Только в сфере энергетики ежегодно во всем мире добывалось, транспортировалось, хранилось и использовалось около 10 миллиардов тонн топлива различного типа и происхождения. Переход гражданской обороны к решению задач мирного времени означал новый этап ее существования, который оказался не

---

<sup>6</sup> Пономаренко, Н. П. Гражданская оборона, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: учебное пособие / Н. П. Пономаренко, А. В. Цыганов. - Санкт-Петербург: Проспект науки, 2021. - 78 с. - ISBN 978-5-906109-69-9. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2134396>. - Режим доступа: по подписке.

простым. Происходит переосмысление ценностей, при котором материальная собственность государства начинает уступать гуманистическим и социальным целям. Если ранее гражданская оборона являлась важнейшим стратегическим фактором обороноспособности страны, то в начале перестройки все чаще говорится о социальной направленности задач гражданской обороны, ее гуманном характере. При этом следует иметь в виду, что гражданская оборона одновременно готовит государство и население к действиям в условиях войны.

Кроме того, новое направление гражданской обороны потребовала осуществления и ряда конкретных мероприятий, которые должны быть ориентированы на повышение готовности государства к чрезвычайным происшествиям в условиях мирного времени. Так, одним из важнейших решений того времени было создание в штабах ГО двух оперативных планов гражданской обороны: план ГО на время военных действий и отдельный план ГО в мирное время на случай возможных ЧС, связанных с возникновением стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф. Штабы ГО субъектов, на территории которых размещены атомные, химические и другие потенциально опасные объекты, должны были иметь такую организационную и штатную структуры, которые бы позволили эффективно выполнять задачи гражданской обороны и исключали бы необходимость перестройки при возникновении чрезвычайных ситуаций<sup>7</sup>.

Предполагалось изменить порядок оповещения. Звук сирены теперь должен означать сигнал «ВНИМАНИЕ ВСЕМ». По этому сигналу жители соответствующих районов включают телевизоры, радиоприемники и получают по ним речевую информацию по чрезвычайной ситуации, в том числе конкретные сведения о своих действиях. Менялся характер эвакуации. В мирное время она стала иметь большое разнообразие форм и методов. Теперь она может проводиться заблаговременно при угрозе аварий, катастроф

---

<sup>7</sup> Савочкин, Д. В. Управление в системе МЧС России: организационно-правовые и документальные аспекты: учебное пособие для курсантов и слушателей высших учебных заведений МЧС России / Д. В. Савочкин, М. В. Кунах. - Железногорск: ФГБОУ ВО СПСА ГПС МЧС России, 2017. - 164 с. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/912815> (дата обращения: 07.02.2024). – Режим доступа: по подписке.

и стихийных бедствий, экстренно в ходе ЧС и после них. Накопленный фонд защитных сооружений должен использоваться в повседневной обстановке в народно-хозяйственных целях (под пункты управления, склады, производственные помещения, учреждения соцкультбыта, классы и т.д.). Предполагалось изменить принцип создания защитных сооружений. Вместо строительства защитных сооружений, приспособляемых под народнохозяйственные цели, необходимо возводить сооружения подземного пространства городов, приспособляемых под защитные сооружения.

Радиационная и химическая защита в части защиты населения должна была осуществляться путем обеспечения соответствующих категорий населения средствами индивидуальной защиты, своевременным использованием последних и внедрением режимов радиационной защиты. В отличие от военного времени в мирное время эти средства необходимо максимально приблизить к населению. На радиационных и химически опасных объектах и объектах, находящихся в зонах возможного заражения, средства защиты должны находиться непосредственно на рабочих местах персонала. В жилых районах, попадающих в зоны возможного заражения, средства защиты должны храниться в квартирах населения. С этой целью следует указанные средства или продавать населению, или обеспечить его ими за счет близлежащих потенциально опасных объектов либо бюджетов местных органов<sup>8</sup>.

В предшествующие годы силы и средства гражданской обороны создавались, технически оснащались и готовились в основном к решению задач военного времени, и только небольшая их часть находилась в повышенной готовности на случай внезапного нападения противника. На данном этапе уже значительная часть сил содержалась в состоянии реальной

---

<sup>8</sup> Глушенков С.А. Совершенствование вопросов подготовки, оповещения и информирования населения об угрозах военного характера на территориях приграничных субъектов Российской Федерации / С.А. Глушенков // Совершенствование Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы мероприятий гражданской обороны Российской Федерации на современном этапе. — Химки, 2023. — С. 19-23.

постоянной готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях мирного времени.

Таким образом, небольшой перечень примеров предполагаемых и отчасти исполняемых преобразований в системе гражданской обороны достаточно ярко показывает, что вопросы реформирования гражданской обороны являются не только внутренней, а общегосударственной и общенародной задачей.

## 1.2. Понятие пожарной безопасности

Согласно Федерального закона "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.1994 N 68-ФЗ любые катастрофы, приносящие с собой жертвы среди людей, крупные разрушения классифицируются как чрезвычайные ситуации. Значит, возгорание, результатом которого является уничтожение материальных ценностей, приведшее к жертвам, является чрезвычайной ситуацией, даже если оно произошло на бытовом уровне. Из этого следует, что пожарная безопасность выступает отдельной отраслью в области обеспечения национальной безопасности.

Пожарная безопасность - состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, в свою же очередь пожар является неконтролируемым горением, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства<sup>9</sup>.

Основным документом, отражающим понятия и принципы пожарной безопасности, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности".

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (ред. от 19.10.2023) // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3649 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5438/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/)

Система обеспечения пожарной безопасности - совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на профилактику пожаров, их тушение и проведение аварийно-спасательных работ. Основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Основными функциями системы обеспечения пожарной безопасности является:

- нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности;
- создание пожарной охраны и организация ее деятельности;
- разработка и осуществление мер пожарной безопасности;
- реализация прав, обязанностей и ответственности в области пожарной безопасности;
- проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности;
- содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности;
- научно-техническое обеспечение пожарной безопасности;
- информационное обеспечение в области пожарной безопасности;
- осуществление федерального государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности;
- производство пожарно-технической продукции;
- осуществление деятельности в области пожарной безопасности;
- лицензирование отдельных видов деятельности и подтверждение соответствия продукции и услуг в области пожарной безопасности (далее - подтверждение соответствия);
- тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ;

- учет пожаров и их последствий;
- установление особого противопожарного режима;
- организация и осуществление профилактики пожаров<sup>10</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что пожарная безопасность достигается при помощи взаимодействия и работы по отдельности трех механизмов: непосредственной ликвидацией пожаров, профилактикой пожаров и их последствий, контролем за соблюдением требований пожарной безопасности правообладателями на объектах надзора.

Тушение пожаров на государственном уровне входит в введение Государственной противопожарной службы, которая в свою очередь разделена на Федеральную противопожарную службу и противопожарную службу субъектов РФ.

Контроль за соблюдением требований пожарной безопасности правообладателями на объектах надзора осуществляется органами государственного пожарного надзора.

### 1.3. Понятие гражданской обороны

Гражданская оборона - система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера<sup>11</sup>.

Основным документом по гражданской обороне является Федеральный закон "О гражданской обороне" от 12.02.1998 N 28-ФЗ.

Основными задачами в области гражданской обороны являются:

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности" (ред. от 19.10.2023) // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3649 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5438/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/)

<sup>11</sup> Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне" (ред. от 04.08.2023) // "Собрание законодательства РФ", 16.02.1998, N 7, ст. 799– [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17861/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/)

- подготовка населения в области гражданской обороны;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению средств индивидуальной и коллективной защиты;
- проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасностей для населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- борьба с пожарами, возникшими при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому или иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;
- срочное захоронение трупов в военное время;

- обеспечение устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

- обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны<sup>12</sup>.

#### 1.4. Понятие защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, 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<sup>13</sup>.

Основным документом по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Для реализации государством полномочий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций была создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне" (ред. от 04.08.2023) // "Собрание законодательства РФ", 16.02.1998, N 7, ст. 799– [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17861/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/)

<sup>13</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // "Российская газета", N 250, 24.12.1994 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/)

Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

- организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;

- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, и оказанию населению психологической помощи, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // "Российская газета", N 250, 24.12.1994 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/)

## 2. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

### 2.1 Общие положения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации

Под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации (далее - государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений<sup>15</sup>.

Федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется строго в рамках полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Региональный государственный контроль (надзор) осуществляется в рамках полномочий субъекта Российской Федерации по предметам

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, N 31 (часть I), ст. 5007 – [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/)

совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочий субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Муниципальный контроль осуществляется в рамках полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Деятельность по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля ведется в соответствии с нормативно-правовыми актами и нормативными документами Российской Федерации. Участниками отношений государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются контрольные (надзорные) органы и контролируемые лица.

Контрольный (надзорный) орган выполняет функции по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля посредством проведения контрольных (надзорных) мероприятий, которые различаются по видам.

Первым видом выступают контрольные (надзорные) мероприятия, проходящие при взаимодействии с контролируемым лицом. К ним относятся:

- 1) контрольная закупка;
- 2) мониторинговая закупка;
- 3) выборочный контроль;
- 4) инспекционный визит;
- 5) рейдовый осмотр;
- 6) документарная проверка;
- 7) выездная проверка.

Вторым видом являются контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами, разновидностей которых в разы меньше, а именно:

- 1) наблюдение за соблюдением обязательных требований;
- 2) выездное обследование.

Контрольные (надзорные) мероприятия также подразделяются на плановые и внеплановые. Плановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся с учетом риск-ориентированного подхода, согласно которого частота проведения проверок напрямую зависит от уровня опасности объекта. Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся по следующим основаниям:

1) наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров;

2) поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий в отношении конкретных контролируемых лиц;

3) требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

4) истечение срока исполнения решения контрольного (надзорного) органа об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

Иными словами, внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия проводятся при необходимости скорейшего реагирования на нарушения обязательных требований законодательства.

По окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, составляется акт контрольного (надзорного) мероприятия. В случае, если по результатам проведения такого мероприятия выявлено нарушение обязательных требований, в акте должно быть указано, какое именно обязательное требование нарушено, каким нормативным правовым актом и его структурной единицей оно установлено. В случае устранения выявленного нарушения до

окончания проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, в акте указывается факт его устранения. Документы, иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, должны быть приобщены к акту. Заполненные при проведении контрольного (надзорного) мероприятия проверочные листы должны быть приобщены к акту<sup>16</sup>.

При выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. n 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации". С вступлением в силу данного Федерального закона началась реформа контрольной (надзорной) деятельности. Основная цель реформы заключается в смещении акцента с проведения проверок на профилактику нарушений.

Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям направлена на достижение следующих основных целей:

- 1) стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами;
- 2) устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

---

<sup>16</sup> Щербакова, Н. В. Основы контрольно-надзорной деятельности: учебное пособие / Н. В. Щербакова. — Йошкар-Ола: ПГТУ, 2018. — 136 с. — ISBN 978-5-8158-1991-7. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/112488>. — Режим доступа: для авториз. пользователей

3) создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

Контрольные (надзорные) органы могут проводить следующие профилактические мероприятия:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

Сведения о проводимых контрольных (надзорных) мероприятиях в обязательном порядке вносятся в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, оператором которого является Генеральная прокуратура Российской Федерации. При этом, согласно Постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 апреля 2022 года по делу № 09ап-15657/2022, отсутствие сведений о проверке в Едином реестре контрольных мероприятий в силу законодательства о государственной тайне не является нарушением порядка осуществления государственного контроля.

Из профилактических мероприятий в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий вносится информация только при объявлении предостережения и проведении профилактических визитов.

Также значительные изменения в организацию контрольной (надзорной) деятельности внесло Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля", которое устанавливает, что до 2030 года проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий возможно только в отношении объектов высокого и чрезвычайно высокого рисков, а

внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия по ряду оснований только при согласовании такого мероприятия с органами прокуратуры<sup>17</sup>.

Таким образом в настоящее время происходит плавный переход к профилактике причинения ущерба охраняемым законом ценностям от проведения проверок по соблюдению обязательных требований на объектах контроля.

## 2.2 Особенности осуществления государственного пожарного надзора

Особое место в системе административно-правового регулирования в системе МЧС России занимает осуществление государственного пожарного надзора.

Федеральный государственный пожарный надзор осуществляется:

органами государственного пожарного надзора, находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в том числе государственными учреждениями указанного федерального органа исполнительной власти (далее - органы государственного пожарного надзора);

на объектах федеральных органов исполнительной власти в сфере обороны, обеспечения безопасности, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации, на объектах, занимаемых войсками национальной гвардии Российской Федерации (далее - подведомственные объекты федеральных органов исполнительной власти), - подразделениями указанных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и соответствующих органов управления, а также их

---

<sup>17</sup> Стахов, А. И. Административно-процессуальная деятельность контрольно-надзорных органов в России: учебное пособие / А. И. Стахов. — Москва: РГУП, 2022. — 124 с. — ISBN 978-5-93916-976-9. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/282323>. — Режим доступа: для авториз. пользователей

государственными учреждениями (далее - подразделения государственного пожарного надзора)<sup>18</sup>.

Предметом государственного пожарного надзора является соблюдение контролируруемыми лицами требований пожарной безопасности в зданиях, помещениях, сооружениях, на линейных объектах, территориях, земельных участках, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются требования пожарной безопасности, а также оценка их соответствия требованиям пожарной безопасности.

Обязательные требования пожарной безопасности отражены в Федеральном законе от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", принятом в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года N 184-ФЗ "О техническом регулировании". Положения Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" обязательны для всех объектов защиты. Для выполнения обязательных требований пожарной безопасности на объектах защиты были приняты своды правил, ГОСТы, национальные стандарты, исполнение которых носит добровольный характер. В то же время Пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной при выполнении в полном объеме требований пожарной безопасности, установленных настоящим Федеральным законом, а также одного из следующих условий:

1) выполнены требования пожарной безопасности, содержащиеся в нормативных документах по пожарной безопасности, указанных в пункте 1 части 3 статьи 4 настоящего Федерального закона;

2) пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных настоящим Федеральным законом;

---

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 "О федеральном государственном пожарном надзоре" (ред. от 14.09.2023) // "Собрание законодательства РФ", 23.04.2012, N 17, ст. 1964 – [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128492/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128492/)

3) выполнены требования пожарной безопасности, содержащиеся в специальных технических условиях, отражающих специфику обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений и содержащих комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности, согласованных в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности;

4) выполнены требования пожарной безопасности, содержащиеся в стандарте организации, который согласован в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности;

Вышеперечисленное означает, что невыполнение требований, заложенных в сводах правил, СНиП, ГОСТах, на объектах защиты возможно при значениях индивидуального пожарного риска, не превышающего  $10^{-6}$  в год, разработке специальных технических условий, выполнения требований пожарной безопасности, содержащихся в стандарте организации.

При определении, какие именно требования пожарной безопасности необходимо применить к конкретному объекту защиты, учитываются следующие признаки:

- 1) класс функциональной пожарной опасности;
- 2) объемно-планировочные характеристики объекта защиты;
- 3) конструктивные характеристики объекта защиты.

Непосредственное осуществление государственного пожарного надзора регламентировано Постановлением Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 "О федеральном государственном пожарном надзоре".

Осуществление государственного пожарного надзора начинается с учета объектов защиты. Информация об объектах надзора органами государственного пожарного надзора получается в ходе межведомственного взаимодействия. Примерами такого межведомственного взаимодействия

являются получение сведений из Росреестра и получением информации о введенных в эксплуатацию объектов из органов государственной власти.

Каждому объекту надзора, в зависимости от его функциональных особенностей и технических характеристиках присваивается одна из следующих категорий риска:

- 1) категория низкого риск;
- 2) категория умеренного риск;
- 3) категория среднего риска;
- 4) категория значительного риска;
- 5) категория высокого риска;
- 6) категория чрезвычайно высокого риска<sup>19</sup>.

Проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий осуществляется в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

для категории чрезвычайно высокого риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в год;

для категории высокого риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 2 года;

для категории значительного риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 3 года;

для категории среднего риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 5 лет;

для категории умеренного риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 6 лет.

В отношении объектов, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

---

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 "О федеральном государственном пожарном надзоре" (ред. от 14.09.2023) // "Собрание законодательства РФ", 23.04.2012, N 17, ст. 1964 – [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128492/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128492/)

Должностные лица государственного пожарного надзора проводят следующие виды контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит, рейдовый осмотр, выездная проверка.

Виды внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит; рейдовый осмотр; выездная проверка; документарная проверка; выборочный контроль.

О проведении контрольного (надзорного) мероприятия контролируемые лица уведомляются в сроки, предусмотренные Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", посредством заблаговременного направления копии распоряжения (решения) о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресам электронной почты контролируемых лиц, если такие адреса содержатся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее были представлены в орган государственного пожарного надзора (подразделение государственного пожарного надзора), и (или) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование вручения.

Согласно ст. 23.34 КоАП РФ органы, осуществляющие федеральный государственный пожарный надзор, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.24, 6.25, 8.32, 8.32.3, 11.16, частями 1 и 2 статьи 14.43, статьями 14.44 - 14.46, частями 1 - 4 статьи 14.46.2, статьей 20.4 настоящего Кодекса. При этом стоит учитывать положение части 3.1 ст. 28.1, в которой указано, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 настоящей статьи поводов

к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов.

### 2.3 Особенности осуществления федерального государственного надзора в области гражданской обороны

Объектом федерального государственного надзора является деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, при которых должны соблюдаться обязательные требования в области гражданской обороны, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие).

Предметом федерального государственного надзора является соблюдение организациями и гражданами обязательных требований в области гражданской обороны, установленных Федеральным законом "О гражданской обороне" и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органом, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора, является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, включая его территориальные органы - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по субъектам Российской Федерации (далее соответственно - органы, осуществляющие федеральный государственный надзор, территориальные органы).

Непосредственное осуществление федерального государственного надзора в области гражданской обороны регламентировано Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 1007 "О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны".

Учет объектов надзора осуществляется посредством включения сведений об объектах надзора в автоматизированную аналитическую систему поддержки и управления контрольно-надзорными органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - автоматизированная система).

Учет объектов надзора также может осуществляться путем ведения журнала учета объектов надзора, оформляемого в соответствии с типовой формой, утверждаемой Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для учета объектов надзора инспекторами формируются контрольно-наблюдательные дела по объектам надзора (далее - контрольно-наблюдательные дела).

Каждому объекту надзора, в зависимости от его функциональных особенностей и технических характеристиках присваивается одна из следующих категорий риска:

- 1) категория низкого риска;
- 2) категория среднего риска;
- 3) категория значительного риска;
- 4) категория высокого риска;

Проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий осуществляется в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

для категории высокого риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 2 года;

для категории значительного риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 3 года;

для категории среднего риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 5 лет;

В отношении объектов, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

С учетом оценки вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям объекты надзора подлежат отнесению к следующим категориям риска:

а) к категории высокого риска:

деятельность граждан и организаций, отнесенных в установленном порядке к категории особой важности по гражданской обороне;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 1 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 2 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты федерального уровня значимости;

б) к категории значительного риска:

деятельность граждан и организаций, отнесенных в установленном порядке к первой категории по гражданской обороне;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 3 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 4 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты регионального уровня значимости;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих объекты, отнесенные в установленном порядке к объектам оборонно-промышленного комплекса;

в) к категории среднего риска:

деятельность граждан и организаций, отнесенных в установленном порядке ко второй категории по гражданской обороне;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 5 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 6 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты муниципального уровня значимости;

деятельность граждан и организаций, владеющих и (или) пользующихся (в том числе имеющих на своем балансе) защитными сооружениями гражданской обороны;

деятельность граждан и организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий местного уровня по гражданской обороне;

деятельность граждан и организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий по гражданской обороне федеральных органов исполнительной власти;

деятельность граждан и организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий регионального уровня по гражданской обороне;

деятельность граждан и организаций, имеющих мобилизационные задания (заказы);

г) к категории низкого риска - деятельность иных граждан и организаций.

Должностные лица государственного надзора в области гражданской обороны проводят следующие виды контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит, рейдовый осмотр, выездная проверка, документарная проверка.

Виды внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит; рейдовый осмотр; выездная проверка; документарная проверка; выборочный контроль.

О проведении контрольного (надзорного) мероприятия контролируемые лица уведомляются в сроки, предусмотренные Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", посредством заблаговременного направления копии распоряжения (решения) о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресам электронной почты контролируемых лиц, если такие адреса содержатся соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее были представлены в орган государственного пожарного надзора (подразделение государственного пожарного надзора), и (или) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование вручения. Согласно Постановления Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 28 июня 2022 года по делу № А83–18024/2021, несвоевременное уведомление о проведении проверки, если оно является обязательным, — это грубое нарушение требований к организации и осуществлению государственного контроля, влечет недействительность результатов проверки.

Согласно п. 7 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9.19, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.5.1, 19.6, 19.7, 20.5 - 20.7, частью 2 статьи 20.17. Дела о данных правонарушениях рассматривают судьи.

При этом стоит учитывать положение части 3.1 ст. 28.1, в которой указано, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 настоящей статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов.

В области гражданской обороны четко проработан механизм контроля соблюдения обязательных требований на объектах защиты, однако сами обязательные требования проработаны не в достаточной мере. Так, по мнению Жиганова К. В., Разумовой Е. Ф., Титовой Е. С., Аллямова Р. Р., Жогло А. В.: «одной из проблем в области гражданской обороны является неоднозначность и недостаточная конкретизация требований и мероприятий в области гражданской обороны, за невыполнение которых предусмотрены соответствующие санкции. Неопределенность вопросов ответственности может привести к попустительству, создать препятствия в проведении расследований и привлечении виновных лиц к юридической ответственности. Чтобы решить эту проблему, необходимо разработать и внедрить четкие нормы и процедуры, определяющие ответственность за допущенные ошибки и просчеты в области гражданской обороны. Основной правовой нормой, регулирующей ответственность в области гражданской обороны, является ст. 20.7 КоАП РФ, устанавливающая меры административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Несмотря на то, что данная статья имеет свою значимость в обеспечении общественной безопасности и правопорядка, ей свойственно отсутствие детальных указаний по реализации данных требований, в частности конкретизации перечня мероприятий по подготовке к

защите и по защите населения, что может приводить к произволу и неоднозначности в ее толковании и применении. Отсутствие четкого и конкретного определения данных мероприятий может вызывать различные толкования со стороны правоохранительных и судебных органов, что в свою очередь создает возможность для различных интерпретаций и неравномерности в рассмотрении дел по данной административной ответственности, что может быть вопиющим противоречием с принципом законности и правовой справедливости»<sup>20</sup>.

#### 2.4 Особенности осуществления федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Предметом федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является соблюдение организациями и гражданами, эксплуатирующими потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты, государственными корпорациями, создающими в установленном порядке функциональные подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также организациями и гражданами, если указанные организации (их структурные подразделения) и граждане или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил и органов управления функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленных Федеральным законом "О защите

---

<sup>20</sup> Жиганов, К. В. Анализ недостатков законодательства в области гражданской обороны в Российской Федерации Жиганов К.В., Разумова Е.Ф., Титова Е.С., Аллямов Р.Р., Жогло А.В. // Технологии гражданской безопасности, том 12, 2015, № 3 (45). - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-sovshenstvovaniya-normativnoy-pravovoy-bazy-deyatelnosti-mchs-rossii-v-oblasti-grazhdanskoj-oborony/viewer>

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Органом, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора, является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, включая его территориальные органы - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по субъектам Российской Федерации (далее - органы, осуществляющие федеральный государственный надзор)<sup>21</sup>.

Непосредственное осуществление федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регламентировано Постановлением Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1013 "О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций".

Под объектом надзора понимается деятельность организаций и граждан, эксплуатирующих потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты, государственных корпораций, создающих в установленном порядке функциональные подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также организаций и граждан, если указанные организации (их структурные подразделения) и граждане или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил и органов управления функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных

---

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 N 1013 (ред. от 19.08.2023) "О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций" // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5400 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389057/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389057/)

ситуаций, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Учет объектов надзора осуществляется посредством включения сведений об объектах надзора в автоматизированную аналитическую систему поддержки и управления контрольно-надзорными органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - автоматизированная система).

Учет объектов надзора также может осуществляться путем ведения журнала учета объектов надзора, оформляемого в соответствии с типовой формой, утверждаемой Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для учета объектов надзора инспекторами формируются контрольно-наблюдательные дела по объектам надзора (далее - контрольно-наблюдательные дела).

Каждому объекту надзора, в зависимости от его функциональных особенностей и технических характеристиках присваивается одна из следующих категорий риска:

- 1) категория низкого риска;
- 2) категория среднего риска;
- 3) категория значительного риска;
- 4) категория высокого риска;

Проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий осуществляется в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

для категории высокого риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 2 года;

для категории значительного риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 3 года;

для категории среднего риска - инспекционный визит, рейдовый осмотр или выездная проверка один раз в 5 лет;

В отношении объектов, отнесенных к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся<sup>22</sup>.

С учетом оценки вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям объекты надзора подлежат отнесению к следующим категориям риска:

а) к категории высокого риска:

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 1 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 2 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты федерального уровня значимости;

деятельность государственных корпораций, создающих в установленном порядке функциональные подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

б) к категории значительного риска:

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 3 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 4 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты регионального уровня значимости;

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 N 1013 (ред. от 19.08.2023) "О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций" // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5400 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389057/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389057/)

деятельность граждан и организаций, если эти организации (их структурные подразделения) и граждане или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил и органов управления функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

в) к категории среднего риска:

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 5 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих потенциально опасные объекты 6 категории опасности;

деятельность граждан и организаций, эксплуатирующих критически важные объекты муниципального уровня значимости;

г) к категории низкого риска - деятельность граждан и организаций, указанных в подпункте "в", при отнесении их деятельности к категории низкого риска.

Должностные лица государственного пожарного надзора проводят следующие виды контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит, рейдовый осмотр, выездная проверка документарная проверка.

Виды внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий: инспекционный визит; рейдовый осмотр; выездная проверка; документарная проверка; выборочный контроль.

О проведении контрольного (надзорного) мероприятия контролируемые лица уведомляются в сроки, предусмотренные Федеральным законом "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", посредством заблаговременного направления копии распоряжения (решения) о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресам электронной почты контролируемых лиц, если такие адреса содержатся

соответственно в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее были представлены в орган государственного пожарного надзора (подразделение государственного пожарного надзора), и (или) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование вручения.

Согласно п. 7 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 9.19, частью 1 статьи 19.4, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.5.1, 19.6, 19.7, 20.5 - 20.7, частью 2 статьи 20.17. Дела о данных правонарушениях рассматривают судьи.

При этом стоит учитывать положение части 3.1 ст. 28.1, в которой указано, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при наличии одного из предусмотренных пунктами 1 - 3 части 1 настоящей статьи поводов к возбуждению дела может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов.

### 3. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ. ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

#### 3.1 Существующие проблемы в организации надзорной деятельности

Со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2021 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" значительно снизилась административная нагрузка на контролируемые лица. Так, количество контрольных (надзорных) мероприятий уменьшилось более чем в 3 раза, по сравнению с предыдущими годами, а с уменьшением количества данных мероприятий уменьшилось и количество административных дел в отношении правообладателей объектов надзора. Снижение административной нагрузки на бизнес и создание комфортных условий для его развития остается одним из приоритетов для Правительства. В новых реалиях этому вопросу уделяется особое внимание. Поэтому в сфере контроля и надзора параллельно с системными решениями принимались дополнительные меры в поддержку предпринимательства. Одно из ключевых — введение моратория на проверки бизнеса. Впервые его распространили не только на малые и средние компании, но и на крупные предприятия. Проверять продолжали только в самых исключительных случаях, когда было особенно важно убедиться в безопасности людей на опасных промышленных или социальных объектах. В результате количество проверок, в сравнении с 2021 годом, сократилось почти в 3 раза (рисунок 1). Не тратя на них время, не отвлекая сотрудников, бизнес сэкономил около 80 млрд рублей. Главное, что удалось, — закрепить новый

подход к контролю. Сместился акцент с выявления нарушений на их предотвращение. Во-первых, количество профилактических визитов по итогам года почти в два раза превысило число проверок. Во-вторых, контроль за работой социальных объектов перешел в новый формат. Поэтому уже в этом году в школах и детских садах проводятся не проверки, а профилактические визиты. Это позволяет вовремя устранять нарушения, сохранять для таких учреждений ресурсы на решение текущих задач.

Значительных успехов удалось добиться в сфере цифровизации контроля. Благодаря Генеральной прокуратуре накоплена обширная база данных о проверках. Два года назад на ее основе был создан единый реестр контрольных мероприятий, а в прошлом году он заработал в полную силу. Информацию о федеральных проверках в нем дополнили данными о региональных. Теперь ведомства в режиме онлайн получают аналитику и статистику, важную для принятия управленческих решений. А для бизнеса создана возможность через сайт поэтапно наблюдать за всем процессом проведения проверки.

Параллельно с цифровизацией контроля развивается и система досудебного обжалования его результатов. В пользу бизнеса на сегодня рассматривается треть жалоб на проверки, удовлетворяется более 80 % просьб о продлении сроков выполнения предписаний. Ведомства готовы признавать недочеты в своей работе, идти навстречу предпринимателям и пересматривать свои решения.

Продолжительность проверок уменьшилось с 20 суток до 10 суток. Увеличилось количество заполняемых инспектором документов, что позволяет контролируемым лицам контролировать процесс всего контрольного (надзорного) мероприятия.

По данным Минэкономразвития РФ, нововведения в контрольной (надзорной) деятельности позволили бизнесу в РФ повысить свои качественные и количественные показатели (Таблица 1).



Рисунок 1 – Динамика проведения контрольных (надзорных) мероприятий

Таблица 1 - Показатели деловой активности

ТАБЛИЦА 1. ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЛОВОЙ АКТИВНОСТИ

в % к соотв. периоду предыдущего года	янв.– окт.23	окт.23	III кв. 23	сен.23	авг.23	июль.23	II кв. 23	I кв. 23	2022	IV кв. 22	III кв. 22	II кв. 22	I кв. 22	2021
<b>Экономическая активность</b>														
ВВП	3,2	5,0	5,5	5,6	5,5	5,2	4,9	-1,8	-2,1	-2,7	-3,5	-4,5	3,0	5,6
Сельское хозяйство	1,9	5,5	4,0	12,7	-6,3	-2,9	2,9	2,9	11,3	10,5	13,8	9,4	6,4	-0,7
Строительство	8,1	3,2	8,0	8,4	8,9	6,5	9,8	8,8	5,2	6,9	5,2	3,6	3,9	7,0
Оптовая торговля	9,5	25,5	22,9	21,2	23,0	24,8	12,9	-10,7	-16,7	-20,9	-23,8	-19,9	2,1	5,3
Суммарный оборот	5,3	10,7	9,6	10,0	9,4	9,5	8,7	-3,9	-3,3	-6,1	-6,2	-6,2	6,5	10,4
Розничная торговля	5,5	12,7	11,3	12,2	11,0	10,8	9,4	-6,9	-6,5	-9,6	-9,8	-9,6	4,8	7,8
Платные услуги населению	4,3	5,1	4,9	4,4	5,0	5,2	5,0	2,8	5,0	3,0	3,9	3,3	11,5	17,2
Общественное питание	12,5	8,3	9,1	7,2	8,4	12,1	18,4	12,2	7,6	10,6	5,3	2,1	12,7	26,8
Грузооборот транспорта	-0,8	2,8	0,8	1,7	0,9	-0,1	-2,4	-1,8	-2,3	-5,3	-5,1	-2,6	4,2	5,8
Грузооборот транспорта (за искл. трубопроводного)	2,5	2,5	2,7	2,7	1,5	3,9	1,7	3,1	0,2	-1,1	-0,8	-0,9	4,1	4,4
Инвестиции в основной капитал	10,0 <sup>1</sup>	-	13,3	-	-	-	12,6	0,7	4,6	3,3	2,3	3,3	13,8	8,6
Промышленное производство	3,5	5,3	5,3	5,6	5,4	4,9	5,8	-1,2	0,6	-1,4	-0,3	-1,5	6,2	6,3
Добыча полезных ископаемых	-1,1	-0,1	-1,1	-0,7	-1,2	-1,5	0,8	-3,3	1,3	-1,9	0,3	-0,6	7,8	4,2
Обрабатывающие производства	7,4	9,5	10,2	10,9	10,3	9,5	10,4	0,5	0,3	-1,3	-0,5	-2,5	6,3	7,4

Двойменный И. А. считает: «Одним из приоритетных направлений административной реформы в России являлось ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования»<sup>23</sup>.

Также положительные тенденции контрольной (надзорной) реформы в своих работах отметил Романов С. А., который утверждает, что «анализ

<sup>23</sup>Двойменный И.А. Реформа системы государственного и муниципального контроля и надзора (на примере МЧС России) // Регион: системы, экономика, управление № 2 (57), 2022). - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-primeneniya-mehanizma-regulyatornoy-gilotiny-pri-reformirovanii-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti?ysclid=lsc5ky7189361828872>

действующего законодательства в сфере контроля и надзора позволяет говорить о том, что последний этап реформирования контрольно-надзорного механизма и его деятельности, выразившийся в разработке федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», имеет ряд преимуществ: изменена и расширена сфера применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора, проведено законодательное закрепление всевозможных контрольно-надзорных мероприятий и инструментов, которые могут применяться органами контроля и надзора; обеспечен отход от тотального применения проверок как основного инструмента в работе органов контроля и надзора; создана единая система принципов, на основании которой создается и развивается контрольно-надзорный механизм»<sup>24</sup>.

Вышеописанные изменения повлекли и негативные последствия, которые не нашли отражения в научных статьях ученых. Так, увеличилось количество пожаров на крупных объектах, а также материальный ущерб в результате этих пожаров. Увеличилось количество пожаров на объектах малого и среднего бизнеса, в отношении которых Плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся с 2021 года. Причем количество пожаров, произошедших на объектах отнесенных к категориям высокого и чрезвычайного высокого рисков, значительно меньше количества пожаров на объектах иных категорий риска, что свидетельствует о необходимости пересмотра подхода к риск-ориентированному подходу. С уменьшением количества дней, отведенных на контрольное (надзорное) мероприятие, и увеличением количества заполняемых документов и электронных систем снижается время проведения инспектором контрольных (надзорных) действий. Так, например, уменьшилось время на проведение осмотра

---

<sup>24</sup> Романов, С. А. Реформирование системы государственного контроля (надзора) в условиях изменения действующего законодательства Романов С. В. // Пенитенциарная наука - 2023г. №том 17 № 1 (61) - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-sistemy-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-v-usloviyah-izmeneniya-deystvuyushego-zakonodatelstva?ysclid=lsc6o81g1226859045>

производственного объекта, на ознакомление с технической и исполнительной документацией.

Со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2021 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» появилось такое понятие, как непосредственная угроза. Однако, каких-либо критериев определения действий или бездействий как непосредственная угроза законом не закреплено. Данный пробел в законодательстве не позволяет однозначно определить, допущение каких нарушений обязательных требований является поводом для проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а равно и административного пресечения.

Усложнился также и учет объектов – теперь, для получения информации об объекте, можно использовать только сведения, полученные в ходе межведомственного взаимодействия. Такие характеристики объекта как дата реконструкции, количество человек, находящихся на объекте, дата монтажа различных технических систем объекта и другие характеристики, невозможно получить без взаимодействия с правообладателями объектов контроля, что не позволяет с высокой точностью определить, к какой категории риска относится объект защиты.

Стоит и брать в расчет и изменения административного законодательства. Согласно части 3.1 статьи 28.1 дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом, проверки, совершения контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора). При непосредственном обнаружении инспектором нарушения обязательных требований инспектор не может привлечь к административной ответственности правонарушителя. Так, например, при обнаружении на

территории земельного участка разведенного костра, инспектор не сможет привлечь нарушителя к административной ответственности, какие-либо меры пресечения в данный момент времени законодательством не предусмотрены. Отсутствие своевременного пресечения административных правонарушений ведет к чувству безнаказанности в обществе, что, в свою очередь, приводит к увеличению количества правонарушений и отягчению последствий данных деяний. Административная ответственность выступает в качестве одного из способов правовой защиты общественных отношений, в частности, Д.Н. Бахрах считает, что «административная ответственность как часть административного принуждения она обладает всеми его качествами, а именно: нормативно регулируется, состоит в применении правовых санкций, является последствием виновного общественно вредного деяния, сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния, связана с принуждением, с отрицательными последствиями для правонарушителя, реализуется в соответствующих процессуальных формах»<sup>25</sup>.

В настоящее время существует угроза военного конфликта на территории Российской Федерации, в связи с чем очень важно осуществлять усиленный контроль над соблюдением обязательных требований в области гражданской обороны. Так, в частности, большая часть защитных сооружений находятся в собственности негосударственных юридических лиц, а содержание систем защитных сооружений является материально затратным мероприятием. В настоящий момент не существует государственных программ по поддержке бизнеса, содержащего на своем балансе защитные сооружения. Следовательно, стоит рассмотреть вопрос о создании таких программ, или передачи защитных сооружений в федеральную собственность, для приведения защитных сооружений в полную для функционирования готовность. По мнению Н. Н. Долгина «остаётся острой проблемой

---

<sup>25</sup> Нелинова, Н. А. Понятие административной ответственности по мнению ученых–правоведов Нелинова Н. А. // Наука и образование сегодня). - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-administrativnoy-otvetstvennosti-po-mneniyu-uchenyh-pravovedov?ysclid=lsc73jk31p303578774>

накопление, хранение и поддержание в готовности материальной базы гражданской обороны. В силу сложившихся социально экономических обстоятельств недостаточными темпами идет накопление фонда защитных сооружений, средств индивидуальной защиты, средств жизнеобеспечения и др. Необходимы новые подходы к накоплению фонда защитных сооружений, новые конструктивно-планировочные решения для создания простейших укрытий и эффективного освоения подземного пространства городов. Назрела необходимость разработки более совершенных средств индивидуальной защиты, средств наблюдения и лабораторного контроля»<sup>26</sup>. С данным мнением сложно не согласиться, но прежде всего необходимо привести в соответствие обязательным требованиям существующие защитные сооружения. Для этого необходимо увеличить интенсивность проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а также ужесточить административные наказания. Вышеописанные меры необходимы в связи с тем, что, как показывает практика, подавляющее количество контрольных (надзорных) мероприятий в области гражданской обороны заканчивается выдачей предписания. Устранение данных предписаний требует значительных материальных вложений, поэтому, в связи с усложнением в проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий усложняется контроль над выполнением предписаний контролируемыми лицами, что позволяет данным лицам безнаказанно игнорировать требования, установленные законом.

Нельзя забывать и об опасности возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Ежегодно на территории Российской Федерации происходят чрезвычайные ситуации различного масштаба. Важно вовремя осуществлять оповещение и эвакуацию населения в случае возникновения ЧС, а также оперативно ликвидировать последствия данных происшествий. За 2023 год, в сравнении с 2022 годом, на территории Сибирского федерального округа отмечается увеличение количества

---

<sup>26</sup> Долгин, Н. Н. Актуальные проблемы и основные тенденции дальнейшего развития гражданской обороны в Российской Федерации Н.Н. Долгин // ЦСИ ГЗ МЧС России- [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-reformy-gosudarstvennogo-kontrolya-glazami-grazhdan/viewer>

чрезвычайных ситуаций на 19%, произошло 31 ЧС, (в 2022: 26), при которых пострадало 4572 человека (в 2022: 730, увеличение в 6,3 раза), погибло 29 человек (в 2022: 16, увеличение на 81%).

Таким образом возникает вопрос: соразмерен ли экономический рост на данном уровне с потенциальными опасностями, возникшими в результате контрольной (надзорной) реформы, и с уже причиненным законным ценностям ущербом.

### 3.2 Разработка мер по улучшению надзорной деятельности

Проведенный анализ основных проблем в надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий показывает, что в настоящий момент необходимо переработать подход к организации надзора над контролируруемыми лицами. При этом важно сохранять баланс между полномочиями органами государственного надзора и правами контролируемых лиц.

Прозрачность проведения контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, безусловно, благоприятно влияет на отношение контролируемых лиц к органам власти в целом, повышает рейтинг доверия. Инструментом для этого служит Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, который расположен во Всемирной сети «Интернет». Также ЕРКНМ упрощает осуществление прокурорского надзора над органами государственного надзора. Проведение контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий без внесения информации о в ЕРКНМ их невозможно. Однако, в работе ЕРКНМ периодически возникают сбои, что не позволяет оперативно принимать меры по недопущению нарушения закона. В связи с этим предлагается предусмотреть законом проведение контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий.

Нельзя забывать, что первоначальная задача надзорной деятельности заключается в обеспечении безопасности населения. Подтверждает данный тезис и мнение Южакова В. Н., которое гласит: «Конечным результатом контрольно-надзорной деятельности государства (далее – КНД) является повышение уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей (жизни, здоровья, имущества, законных прав и интересов граждан). Защищенность этих ценностей – общественное благо. Его бенефициарами являются все граждане»<sup>27</sup>. Рост показателей бизнеса в убыток степени защищенности граждан недопустим. В свою очередь, целью любой коммерческой организации является получение максимальной выгоды при минимальных затратах. Нынешнее положение системы надзора позволяет контролируемым лицам пренебрегать выполнением обязательных требований в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий для направления материальных ресурсов для увеличения производственных объемов. Для недопущения усугубления данной обстановки предлагается отменить мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий и пересмотреть критерии добросовестности контролируемых лиц. Например, после проведения нескольких контрольных (надзорных) мероприятий к ряду, в ходе которых не было выявлено нарушений обязательных требований, несущих непосредственную угрозу, освободить контролируемое лицо от контрольных (надзорных) мероприятий на некоторое время, превышающее срок проведения мероприятий согласно соответствующей категории риска. Данные меры, помимо обеспечения безопасности граждан, также будут способствовать правовому воспитанию контролируемых лиц, что в дальнейшей перспективе позволит окончательно органам государственного надзора отойти от

---

<sup>27</sup> Южаков, В. Н. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская // Экономическое развитие России • том 26 • № 10 • октябрь 2019. - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-reformy-gosudarstvennogo-kontrolya-glazami-grazhdan/viewer>

проведения контрольных (надзорных) мероприятий и всецело перейти на проведение профилактики.

Помимо мер принуждения к выполнению обязательных требований, необходимо также проработать вопрос о мотивации контролируемых лиц и об их государственной поддержке. Мораторий на проведение проверок показывает, что бизнесу необходимы значительные затраты на выполнение обязательных требований. Затраты эти связаны с тем, что каждую техническую систему, необходимую для обеспечения безопасности, необходимо спроектировать на начальном этапе, смонтировать данную систему на объект надзора, а далее осуществлять техническое обслуживание данной системы. В свою очередь, проектирование, монтаж и обслуживание специальных технических систем, является лицензируемым видом деятельности. Стоимость услуг и продукции, выпускаемых лицензиатами, ежегодно возрастает. Изготовители специальных технических систем, необходимых на объектах надзора для обеспечения безопасности, несут такую же налоговую нагрузку, как иные изготовители. В связи с этим предлагается разработать государственные программы по поддержке данных изготовителей и поставщиков услуг, которая позволила бы снизить налоговую нагрузку для производителей, тем самым снизить стоимость услуг и продукции, выпускаемой ими.

Особо остро стоит вопрос о гражданской обороны. Как было описано в выпускной квалификационной работе, защитные сооружения, находящиеся на балансе коммерческих организаций, находятся в критическом техническом состоянии. Предлагается внедрить два механизма решения данной проблемы. Первый механизм предполагает государственную поддержку контролируемых лиц, владеющих защитными сооружениями, в случае если прослеживается желание содержания данных защитных сооружений в исправном состоянии в соответствии с обязательными требованиями. Второй механизм подразумевает передачу в федеральную собственность защитных сооружений, находящихся в ненадлежащем состоянии, полностью не готовым

к использованию и требующих капитального ремонта. Применение описанных механизмов требует разработку нового подхода к пониманию и определению добросовестности контролируемых лиц.

На основании вышеописанного предлагается внести в законодательство следующие изменения:

1. Изменить подход к осуществлению надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а именно разрешить проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий на объектах контроля всех категорий риска, кроме низкого; упразднить необходимость согласования внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры; обязать правообладателей объектов надзора самостоятельно передавать информацию о производственных объектах в органы власти.

2. Разработать государственные программы по поддержке организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне и имеющим на балансе защитные сооружения; передать в федеральную собственность защитные сооружения, которые находятся в критическом состоянии, организовать создание новых защитных сооружений.

3. Обозначить и закрепить в нормативно-правовых актах критерии отнесения действий и бездействий, являющимися нарушениями обязательных требований, к понятию непосредственной угрозы для каждого вида государственного надзора.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История российского государства показывает, что защита мирного населения от пожаров, военных действий и их последствий, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера во все года занимала важное место в государстве.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Пожарная безопасность - состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, в свою же очередь пожар - неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства.

Гражданская оборона - система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, 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.

Административно-правовое регулирование в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий реализуется посредством осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2021 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 N 336 "Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля" произошла реформа контрольной (надзорной) деятельности. Данная реформа, помимо положительных последствий, таких как рост отечественного бизнеса, стала причиной проблем, несущих за собой возникновение потенциальных опасностей для общества.

Вышеописанные проблемы, имеют пути решения, некоторыми из них являются:

1. Изменить подход к осуществлению надзорной деятельности в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, а именно разрешить проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий на объектах контроля всех категорий риска, кроме низкого; упразднить необходимость согласования внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры; обязать правообладателей объектов надзора самостоятельно передавать информацию о производственных объектах в органы власти.

2. Разработать государственные программы по поддержке организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне и имеющим на балансе защитные сооружения; передать в федеральную собственность защитные сооружения, которые находятся в критическом состоянии, организовать создание новых защитных сооружений.

3. Обозначить и закрепить в нормативно-правовых актах критерии отнесения действий и бездействий, являющимися нарушениями обязательных требований, к понятию непосредственной угрозы для каждого вида государственного надзора.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования от 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации [Электронный ресурс] - URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 21.11.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 16.04.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39570/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/)
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022, с изм. от 17.05.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.04.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/)
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 05.12.2022) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/)
6. Федеральный закон О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации Федеральный закон от 23.05.2016 N 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – N 7. – Ст. 900».
7. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023)

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_59999/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/)

8. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL <http://ivo.garant.ru/#/document/74449814/paragraph/1:1>

9. О пожарной безопасности Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // Собрание законодательства РФ, 26.12.1994, N 35, ст. 3649 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5438/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/)

10. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, N 31 (часть I), ст. 5007 – [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/)

11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023) // "Российская газета", N 250, 24.12.1994 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/)

12. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Указ Президента РФ от 11.07.2004 N 868 (ред. от 27.11.2023) // "Собрание законодательства РФ", 12.07.2004, N 28, ст. 2882. – [Электронный ресурс] – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

13. О федеральном государственном пожарном надзоре Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL <http://base.garant.ru/70161266/>

14. О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 1007 //

"Собрание законодательства РФ", 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5394 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_388760/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388760/)

15. О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 N 1013 (ред. от 19.08.2023) // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5400 – [Электронный ресурс] – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389057/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389057/)

16. О федеральном государственном пожарном надзоре Постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. N 290 (ред. от 14.09.2023) // "Собрание законодательства РФ", 23.04.2012, N 17, ст. 1964 – [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128492/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128492/)

#### Литература

17. Актуальные проблемы и перспективы административного и административно-процессуального права: сборник научных трудов. — Москва: РГУП, 2020. — 348 с. — ISBN 978-5-93916-825-0. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/172975>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

18. Анисифорова, М. В. Административно-правовое стимулирование: монография / М. В. Анисифорова. — Москва: Проспект, 2023. — 208 с. — ISBN 978-5-392-38333-7. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/358682>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

19. Вострокнутов, А. Л. Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях. Основы топографии: учебник для вузов / А. Л.

Вострокнутов, В. Н. Супрун, Г. В. Шевченко; под общей редакцией А. Л. Вострокнутова. — 2-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2024. — 410 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13151-2. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.urait.ru/bcode/535937>.

20. Горина, Л. Н. Организация надзорной деятельности по пожарной безопасности: учебно-методическое пособие / Л. Н. Горина. — Тольятти: ТГУ, 2017. — 114 с. — ISBN 978-5-8259-1021-5. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/139946>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

21. Государственное управление и административное право: советская эпоха и современность: монография / А. И. Стахов, З. В., Л. Н. [и др.]; под редакцией А. И. Стахова, В. А. Зюзина. — Москва: РГУП, 2022. — 317 с. — ISBN 978-5-93916-971-4. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/263621>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

22. Двойменный И. А. Реформа системы государственного и муниципального контроля и надзора (на примере МЧС России) Двойменный, И. А // Регион: системы, экономика, управление № 2 (57), 2022). - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-primeneniya-mehanizma-regulyatorn>

23. Деменкова, Н. Г. Административное право в схемах и таблицах: учебное пособие / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова, И. Ю. Стариков. — Москва: Проспект, 2017. — 111 с. — ISBN 978-5-392-23642-8. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/149668>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

24. Долгин, Н. Н. Актуальные проблемы и основные тенденции дальнейшего развития гражданской обороны в Российской Федерации Н.Н. Долгин // ЦСИ ГЗ МЧС России - [Электронный ресурс]. - URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-reformy-gosudarstvennogo-kontrolya-glazami-grazhdan/viewer>

25. Дорошенко, О. М. Административное право: учебник для вузов / О. М. Дорошенко. — Санкт-Петербург: Лань, 2021. — 168 с. — ISBN 978-5-8114-7751-7. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/179014>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

26. Жеребцов, А. Н. Очерки истории науки российского административного права: учебное пособие / А. Н. Жеребцов. — Москва: Проспект, 2021. — 455 с. — ISBN 978-5-392-33696-8. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/280487>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

27. Жиганов, К. В. Анализ недостатков законодательства в области гражданской обороны в российской федерации Жиганов К.В., Разумова Е.Ф., Титова Е.С., Аллямов Р.Р., Жогло А.В. // Технологии гражданской безопасности, том 12, 2015, № 3 (45). - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-sovershenstvovaniya-normativnoy-pravovoy-bazy-deyatelnosti-mchs-rossii-v-oblasti-grazhdanskoj-oborony/viewer>

28. Зиновьева О.А. Система гражданской обороны и принципы ее реализации.// Электронный научно-практический журнал «Вестник проблем национальной безопасности». 2020. URL: <http://www.vestnik-vdvpb.ru/files/4-2020/Zinovieva.pdf>

29. Зиновьева, О. М. Управление, надзор и контроль в сфере техносферной безопасности: практикум / О. М. Зиновьева, А. М. Меркулова, Н. А. Смирнова. - Москва: Издательский Дом НИТУ «МИСиС», 2019. - 147 с. - ISBN 978-5-907061-16-3. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1230179>. – Режим доступа: по подписке.

30. Каменская, Е. Н. Пожарная безопасность: учебное пособие / Е. Н. Каменская; Южный федеральный университет. - Ростов-на-Дону; Таганрог:

Издательство Южного федерального университета, 2022. - 132 с. - ISBN 978-5-9275-4122-5. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/2057608>. – Режим доступа: по подписке.

31. Ларьков, А. Н. Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография / А. Н. Ларьков, Т. В. Раскина. — Москва: Проспект, 2021. — 184 с. — ISBN 978-5-392-35694-2. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/279995>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

32. Макаркин, С. В. Государственный пожарный надзор: Учебное пособие / Макаркин С.В., - 2-е изд., стер. - Москва: Флинта, Изд-во Урал. ун-та, 2017. - 248 с. ISBN 978-5-9765-3165-9. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/948383>. – Режим доступа: по подписке.

33. Пожарная безопасность: справочник / под ред. д-ра техн. наук, проф. С. В. Собуря. - 9-е изд., с изм. - Москва: ПожКнига, 2023. - 304 с. - (Библиотека нормативно-технического работника). - ISBN 978-5-98629-114-7. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/2032534>. – Режим доступа: по подписке.

34. Пономаренко, Н. П. Гражданская оборона, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: учебное пособие / Н. П. Пономаренко, А. В. Цыганов. - Санкт-Петербург: Проспект науки, 2021. - 78 с. - ISBN 978-5-906109-69-9. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2134396>. – Режим доступа: по подписке.

35. Попова, Н. Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / Н. Ф. Попова; под общей редакцией Г. Ф. Ручкиной. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. — 240 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-17138-9. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.urait.ru/bcode/532445>.

36. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса: монография / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. — Москва: Дело РАНХиГС, 2017. — 288 с. — ISBN 978-5-7749-1322-0. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/143396>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

37. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан: монография / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская. — Москва: Дело РАНХиГС, 2019. — 196 с. — ISBN 978-5-7749-1476-0. — Текст: электронный // Лань : электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/171132>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

38. Романов, С. А. Реформирование системы государственного контроля (надзора) в условиях изменения действующего законодательства Романов С. В. // Пенитенциарная наука - 2023г. №том 17 № 1 (61) - [Электронный ресурс]. - URL: [https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-sistemy-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-v-usloviyah-izmeneniya-deystvuyushego-zakonodatelstva?ysclid=lsc6o81g1226859045](https://cyberleninka.ru/article/n/reformirovanie-sistemy-gosudarstvennogo-kontrolya-nadzora-v-usloviyah-izmeneniya-deystvuyushego-zakonodatelstva)

39. Рязанов, В. А. Антикризисное противодействие: учебное пособие для вузов / В. А. Рязанов. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. — 103 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-15466-5. — Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.urait.ru/bcode/520502>.

40. Савочкин, Д. В. Управление в системе МЧС России: организационно-правовые и документальные аспекты: учебное пособие для курсантов и слушателей высших учебных заведений МЧС России / Д. В. Савочкин, М. В. Кунах. - Железногорск: ФГБОУ ВО СПСА ГПС МЧС России, 2017. - 164 с. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/912815>. – Режим доступа: по подписке.

41. Стахов, А. И. Административно-процессуальная деятельность контрольно-надзорных органов в России: учебное пособие / А. И. Стахов. — Москва: РГУП, 2022. — 124 с. — ISBN 978-5-93916-976-9. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/282323>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

42. Федотова, Ю. Г. Реализация и защита прав граждан в сфере обороны и безопасности Российской Федерации: монография / Ю.Г. Федотова. — Москва: ИНФРА-М, 2024. — 568 с. + Доп. материалы [Электронный ресурс]. — (Научная мысль). — DOI 10.12737/2106180. - ISBN 978-5-16-019311-3. - Текст: электронный. - URL: <https://znanium.ru/catalog/product/2106180>. – Режим доступа: по подписке.

43. Широков, Ю. А. Надзор и контроль в сфере безопасности: учебник / Ю. А. Широков. — Санкт-Петербург: Лань, 2022. — 412 с. — ISBN 978-5-8114-3849-5. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/206963>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

44. Широков, Ю. А. Осуществление государственных мер в области обеспечения пожарной безопасности / Ю. А. Широков. — 3-е изд., стер. — Санкт-Петербург: Лань, 2023. — 280 с. — ISBN 978-5-507-46017-5. — Текст : электронный // Лань : электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/293033>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

45. Щербакова, Н. В. Основы контрольно-надзорной деятельности: учебное пособие / Н. В. Щербакова. — Йошкар-Ола: ПГТУ, 2018. — 136 с. — ISBN 978-5-8158-1991-7. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/112488>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

46. Южаков, В. Н. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. Н. Покида, Н. В.

Зыбуновская // Экономическое развитие России том 26 № 10 октябрь 2019. - [Электронный ресурс]. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-reformy-gosudarstvennogo-kontrolya-glazami-grazhdan/viewer>

47. Южаков, В. Н. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан: монография / В. Н. Южаков. — Москва: Дело РАНХиГС, 2021. — 328 с. — ISBN 978-5-85006-303-0. — Текст: электронный // Лань: электронно-библиотечная система. — URL: <https://e.lanbook.com/book/199016>. — Режим доступа: для авториз. пользователей.

48. Caren T. Torts: Cases, Principles, and Institutions Cali / Caren T., Witt J. F. - 2019. - 697 p. - URL: <https://www.cali.org/books/torts-cases-principles-and-institutions>

#### Электронные ресурсы

49. База данных "Электронный фонд научной литературы" - [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.elibrary.ru/>

50. Научная электронная библиотека // eLIBRARY.RU - [Электронный ресурс]. – URL: <https://elibrary.ru/>

51. Российская научная электронная библиотека // [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rsl.ru/>

52. Научная электронная библиотека // CyberLeninka - [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/>

53. Статистика и аналитика // Официальный сайт МЧС России - [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mchs.gov.ru/>

54. Электронная библиотека // "КонсультантПлюс" - [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.consultant.ru/>

55. Статистика и аналитика // Официальный Минэкономразвития РФ - [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.economy.gov.ru/?ysclid=lsc8nytun16>