

УДК 342.924 **ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР
В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ:
ИЗМЕНЕНИЯ В ПРОЦЕДУРЕ**

© 2022

С.А. Морозов

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В рамках настоящей статьи автором анализируются внесенные Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Положением о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (2021) изменения в содержании контрольно-надзорных административных процедур, применяемых в ходе осуществления федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: административные процедуры, административный регламент, контроль, надзор, чрезвычайные ситуации, МЧС, коллизия нормативно-правовых актов.

Вступление в силу в 2021 году Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственном контроле...», федеральный закон) как первого этапа административной реформы, известной как «регуляторная гильотина», повлекло за собой неизбежные и, можно сказать, «лавинообразные» изменения в подзаконных актах, регулирующих организацию и проведение отдельных видов государственного контроля (надзора), за исключением тех видов контроля (надзора), к организации и проведению которых положения данного федерального закона не применяются (как, например, к налоговому контролю, лесной охране и иным видам контроля (надзора), указанным в частях четвертой и пятой ст. 2 Федерального закона «О государственном контроле»)¹.

Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является видом государственного контроля (надзора), к организации и осуществлению которого применяются положения Федерального закона «О государственном контроле...». В соответствии с п. 1 части второй ст. 3 данного федерального закона, порядок организации и осуществления федерального государственного надзора устанавливается соответствующим положением. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1013 утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситу-



С.А. Морозов

*Ассистент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского*

аций (далее – Положение 2021 года), заменившее ранее действовавшее Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций 2015 года (утратившее силу в связи со вступлением в силу Положения 2021 года), а также фактически заменившее Административный регламент МЧС, утверждённый Приказом МЧС России от 14.06.2016 № 323 (всё ещё формально действующий), регулирующий осуществление данного вида надзора.

В целом, структура административных контрольно-надзорных процедур, применяемых при осуществлении федерального надзора в об-

ласти защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осталась неизменной. Согласно Положению 2021 года процедура развивается в рамках следующих стадий:

- «подготовительной» стадии, в рамках которой происходит учёт объектов надзора, формирование контрольно-наблюдательных дел, отнесение объектов надзора к одной из категорий риска причинения ущерба;
- стадии принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия;
- стадии проведения контрольного (надзорного) мероприятия;
- стадии вынесения акта по итогам контрольного (надзорного) мероприятия;
- стадии (факультативной) досудебного обжалования решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, итоговых актов, предписаний об устранении нарушений, действий (бездействии) инспекторов².

Тем не менее, несмотря на сохранение «внешней» структуры данной контрольно-надзорной административной процедуры, Положением 2021 года внесён ряд изменений в её содержание.

Основные изменения коснулись состава административных процедур, проводимых надзорными органами МЧС в ходе федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Административным регламентом МЧС предусматривалось проведение контрольных (надзорных) мероприятий в виде различного вида проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных). Положение 2021 года, следуя за нормами Федерального закона «О государственном контроле...», дополняет данный перечень такими новыми формами контрольно-надзорных административных мероприятий:

- инспекционный визит и рейдовый осмотр (проводятся во взаимодействии с контролируемым лицом);
- наблюдение за соблюдением обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и выездное обследование (проводятся без взаимодействия с контролируемым лицом).

Согласно Административному регламенту МЧС и выездные, и документарные проверки могли быть как плановыми, так и внеплановыми. Теперь согласно нормам Положения 2021 года, инспекционные визиты, рейдовые осмотры и документарные проверки в плановом порядке не проводятся. Выездные проверки мо-

гут проводиться как в плановом порядке, так и внепланово. Как и раньше, плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении лиц, отнесённых к низкой категории риска, не проводятся.

Положение 2021 года, в отличие от Федерального закона «О государственном контроле...», сокращает перечень контрольных (надзорных) действий, которые могут проводиться в рамках того или иного контрольного (надзорного) мероприятия.

Так, в ходе рейдового осмотра, проводимого для проверки соблюдения требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, могут совершаться осмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, инструментальное обследование. При этом закон о госконтроле для проведения рейдового осмотра также допускает проведение досмотра, отбор проб и образцов, испытание, экспертизу и эксперимент. Интересно, что исключая экспертизу из числа допустимых для рейдового осмотра контрольных (надзорных) действий, тем не менее Положение 2021 года допускает участие в нём экспертов.

Проведение экспертизы также исключено из перечня контрольных (надзорных) действий, которые могут совершаться в рамках проведения документарной проверки, хотя Федеральный закон «О государственном контроле...» допускает проведение таковой.

Считаем также необходимым обратить внимание на изменения, коснувшиеся проведения профилактических мероприятий.

Положением 2015 года проведение профилактики не предусматривалось, в данном нормативно-правовом акте не содержалось обязанности надзорных органов проводить профилактические мероприятия, состав и порядок их проведения.

Административным регламентом МЧС от 2016 года организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, были включены в состав государственной функции по надзору, в состав данных мероприятий включены информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережений о недопустимости нарушения законодательства, консультирование и публичное обсуждение результатов правоприменительной практики³.

Хотим отметить как положительный факт, что несмотря на то, что Положение 2021 года не отмечает профилактического значения публичного обсуждения результатов правоприменительной практики, тем не менее остаётся обязанность надзорных органов МЧС обеспечить публичное обсуждение проекта доклада о правоприменительной практике (п. 42 Положения). Таким образом, обеспечивается принцип открытости информации о деятельности государственных органов и свободный доступ к такой информации, установленный частью третьей ст. 3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴.

Также, по мнению Н.В. Соловьёвой, публикация по итогам публичного обсуждения результатов правоприменительной практики органов государственного контроля (надзора) МЧС России обеспечивает «совершенствование правового массива в установленной сфере, что, в свою очередь, позитивно сказывается на повышении результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности системы МЧС России»⁵.

Новеллой Положения 2021 года является введение такого профилактического мероприятия, как профилактический визит (п. 37 Положения), в рамках которого инспектор по месту осуществления деятельности контролируемого лица или путём использования видео-конференц-связи информирует контролируемое лицо о требованиях в области осуществляемой последней деятельности, способах снижения рисков причинения вреда, интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, а также проводит консультирование⁶. Особенностью профилактических визитов является отсутствие у контролирующего органа полномочий по выдаче предписаний об устранении нарушений обязательных требований. В соответствии с частью восьмой ст. 52 Федерального закона «О государственном контроле...», разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носят рекомендательный характер⁷.

Обращает на себя внимание краткий характер норм Положения 2021 года, посвященных досудебному порядку обжалования. Административный регламент МЧС подробно регламентировал данную стадию контрольно-надзорной административной процедуры, в том числе содержал основания для начала процедуры обжалования, основания для приостановления рассмотрения жалобы, содержал правила о сроках,

а также несколько по-другому формулировал предмет обжалования. В соответствии с пп. 140-141 Административного регламента МЧС, объект надзора имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование принятых и осуществляемых в ходе исполнения государственной функции решений и (или) действий (бездействия) должностных лиц надзорных органов⁸. В соответствии с п. 123 Положения 2021 года, контролируемые лица, права и законные интересы которых, по их мнению, были непосредственно нарушены в рамках осуществления федерального государственного надзора, имеют право на досудебное обжалование:

а) решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий;

б) актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений;

в) действий (бездействия) инспекторов органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в рамках контрольных (надзорных) мероприятий⁹.

В целом, Положение 2021 года регулирует помимо предмета обжалования только органы, которые рассматривают жалобу. Все остальные вопросы процедуры досудебного обжалования (форма и содержание жалобы, основания для отказа в рассмотрении, порядок рассмотрения) регулируются главой 9 Федерального закона «О государственном контроле...», что, на наш взгляд, является правильным, способствующим целям унификации и гармонизации регулирования контрольной (надзорной) деятельности.

Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является важнейшим направлением государственного надзора. Федеральному государственному надзору в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций подлежат более 10 тысяч организаций, из них к категории высокого риска отнесено более 4 тысяч организаций, то есть около 40 процентов¹⁰. Поэтому надлежащее нормативно-правовое регулирование указанного надзора является важным. Считаем, что Федеральный закон «О государственном контроле...» и Положение 2021 года обеспечивают такое регулирование.

Однако в заключение хотим обратить внимание на ранее неоднократно упомянутый нами Административный регламент МЧС от 14.06.2016. Данный подзаконный нормативно-правовой акт всё ещё остаётся формально действующим, что, на наш взгляд, является приме-

ром темпоральной коллизии нормативно-правовых актов.

Несмотря на то, что данная коллизия просто устраняется (постановление Правительства Российской Федерации и приказ федерального министерства обладают разной юридической силой, кроме того, Положение 2021 года принято позднее), считаем, что наличие двух действующих актов ведёт к разбалансированности правовой системы. Кроме того, фактически не достигаются некоторые заявленные цели «регуляторной гильотины»: инвентаризация существующих норм, отмена «всех неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля»¹¹.

В связи с этим считаем необходимым для федеральных органов исполнительной власти отменять неиспользуемые нормативно-правовые акты соответствующими приказами. В случае с федеральным государственным надзором в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций прекращение использования Административного регламента МЧС с 01.07.2021 дополнительно подчеркивается Докладом о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций от 15.03.2022¹².

Библиографический список

1. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. (Ч. 1). – Ст. 3448.
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. 1). Ст. 5007.

пальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (Ч. 1). – Ст. 5007.

3. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (Ч. 2). – Ст. 5400.

4. Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607130010> (дата обращения: 30.05.2022).

5. Доклад о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/6028> (дата обращения: 05.05.2022).

6. Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 18.04.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

7. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 03.05.2022).

8. Соловьёва Н.В. Обеспечение национальной безопасности с позиции осуществления государственного контроля (надзора) [Текст] / Н.В. Соловьёва // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных трудов / отв. ред. А.И. Стахов. – М.: РГУП, 2018. – 164 с.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. 1). Ст. 5007.

² Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. 2). Ст. 5400.

³ Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607130010> (дата обращения: 30.05.2022).

⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

⁵ Соловьёва Н.В. Обеспечение национальной безопасности с позиции осуществления государственного контроля (надзора) // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных трудов / отв. ред. А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. С. 151.

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. 2). Ст. 5400.

⁷ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Там же.

⁸ Приказ МЧС России от 14.06.2016 № 323 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Там же.

⁹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Там же.

¹⁰ Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 18.04.2022) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 03.05.2022).

¹² Доклад о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/6028> (дата обращения: 05.05.2022).

FEDERAL STATE SUPERVISION IN THE FIELD OF EMERGENCY PROTECTION: CHANGES IN THE PROCEDURE

S.A. Morozov

*Teaching Assistant of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

Within the framework of this article, the author analyzes the changes introduced by Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» and the Regulation on Federal State Supervision in the Field of Protection of the Population and Territories from Emergency Situations (2021) in the content of control and supervisory administrative procedures applied during the implementation of federal state supervision in the field of protection of the population and territories from emergency situations.

Keywords: administrative procedures, administrative regulations, control, supervision, emergencies, Emergencies Ministry, conflict of normative legal acts.