

ЕДИНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАДЗОРОВ МЧС РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Т.Г. Сулима

Описывается Единая система государственных надзоров в области гражданской обороны (ГО), защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ЗЧС) и обеспечения пожарной безопасности (ОПБ).

Ключевые слова: надзор; государственный; объект; защита; чрезвычайная ситуация.

Наращение концентрации промышленного производства и продолжающийся рост числа потенциально опасных производственных и непроизводственных объектов различных форм собственности с запроектными сроками эксплуатации, усложнение транспортной инфраструктуры, природные аномалии и другие факторы риска обуславливают на территории России высокую вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций, различных по масштабу и социальной значимости. Все это предъявляет новые требования к дальнейшему развитию, совершенствованию и повышению результативности системы мер профилактики и предупреждения чрезвычайных ситуаций.

Центральная роль в этой системе в современных условиях отводится органам Государственного надзора в области гражданской обороны (ГО), защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ЗЧС) и обеспечения пожарной безопасности (ОПБ).

Для чего вообще нужен государственный надзор?

Ответ на этот вопрос вытекает из сущности рассматриваемого понятия. "...Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точ-

ности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок исполнения порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к ответственности..." [1]. Особую актуальность и значимость государственная надзорная деятельность органов исполнительной власти приобретает тогда, когда она напрямую направлена на регулирование вопросов безопасности личности, общества и государства.

В настоящее время в системе МЧС России реализована Единая система государственных надзоров в области ПБ, ГО и ЗЧС.

Единая система государственных надзоров создана в МЧС России с целью наиболее эффективной защиты интересов личности, общества и государства от пожаров, чрезвычайных ситуаций (ЧС), а также от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий и включает в себя:

- государственный пожарный надзор;
- государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- государственный надзор в области гражданской обороны;



Рисунок 1 – Структура единой системы государственных надзоров

➤ подразделения, осуществляющие экспертную деятельность в области гражданской обороны, предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности (экспертные структуры) [2]. Структура единой системы государственных надзоров МЧС России представлена на рисунке 1.

В соответствии с положениями Концепции создания Единой системы государственных надзоров в МЧС России, каждый из надзоров должен быть законодательно и нормативно обеспечен, иметь соответствующий регламент осуществления деятельности.

В период с 2005 по 2010 г. центральным аппаратом МЧС России и его территориальными органами была проведена большая работа по внесению изменений в существующие и созданию новых нормативных правовых документов, регламентирующих надзорную функцию МЧС России.

Юридически деятельность триады надзоров определена тремя Федеральными законами [3–5], а Положения об указанных видах надзора утверждены тремя постановлениями Правительства Российской Федерации [6–8]. Приказами МЧС России утверждены Административные регламенты по исполнению государственных надзорных функций [9–11].

Структура законодательного и нормативно-го обеспечения Единой системы государственных надзоров представлена на рисунок 2.

Координацию деятельности Единой системы государственных надзоров МЧС России осуществляет главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору. В центральном аппарате Министерства создан департамент надзорной деятельности, объединяющий в одном структурном подразделении органы управления тремя видами надзора. В территориальных органах МЧС России – Региональных центрах и Главных управлениях по субъектам РФ надзорные органы представле-

ны Управлениями государственной надзорной деятельности. На уровне муниципальных образований функционируют территориальные отделы (отделения, группы) государственной надзорной деятельности городов и районов.

Общая организационная вертикаль государственных органов Единой системы государственных надзоров представлена на рисунке 3.

Подводя краткий итог вышесказанному можно сделать вывод, что Единая система государственных надзоров МЧС России функционирует на всех уровнях (федеральный, региональный, муниципальный) и охватывает весь спектр поднадзорных вопросов, входящих в компетенцию чрезвычайной службы России.

Вместе с тем, в соответствии с Концепцией создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года (Концепция РСГЗ), в системе МЧС России наметились процессы структурной интеграции, интеграции функций и сил, это в том числе касается надзорных органов [12].

На сегодняшний день, в ближайшей и отдаленной перспективе органы государственного надзора в области ГО, ЗЧС и ОПБ будут представлять собой сложноструктурированные социотехнические системы, в составе которых можно явно выделить руководящий и инспекторский персонал, инженерно-технический персонал, специальные технические, информационно-вычислительные и телекоммуникационные комплексы, объединенные в единую систему для решения стоящих перед ними задач надзорной деятельности.

Концепция РСГЗ предполагает поэтапное создание и развитие РСГЗ путем интеграции единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и ГО без снижения их готовности к реагированию на вызовы и опасности. Создание и развитие РСГЗ предполагается в три этапа:

- 1-й этап 2011 – 2014 гг.;
- 2-й этап 2015 – 2017 гг.;
- 3-й этап 2018 – 2020 гг.

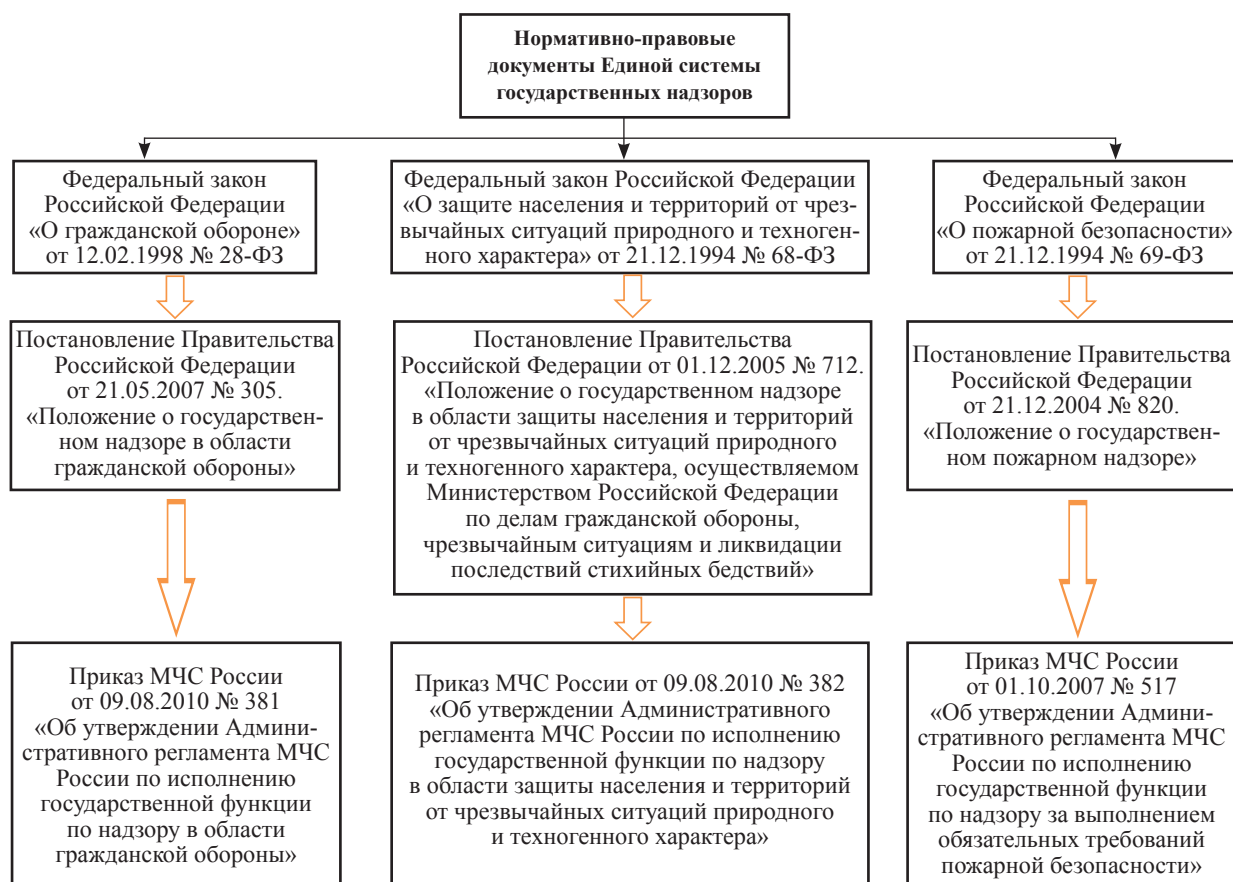


Рисунок 2 – Структура законодательного и нормативного обеспечения Единой системы государственных надзоров



Рисунок 3 – Общая организационная вертикаль государственных органов Единой системы государственных надзоров

На втором этапе создания и развития РСГЗ (2015–2017 гг.) наряду с принятием Федерального закона “Кодекс гражданской защиты”, в том числе планируется создание единого органа государственного надзора и контроля. Следуя логике, уместно предположить, что на повестку дня выносится вопрос о едином надзоре, и, соответственно, все вопросы, ранее контролируемые разными специалистами (инспекторами), будут проверяться одним инспектором, компетентным в области ГО, ЗЧС и ОПБ.

Говоря о Единой системе государственных надзоров, коротко остановимся на каждом виде надзора.

Надзор в области гражданской обороны

В рамках ГО реализуется одна из важнейших функций любого государства и его органов – оборонительная. Посредством ГО обеспечивается участие в оборонительной деятельности не только государства (в лице его федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, но также и муниципальных образований (в лице органов местного самоуправления) и организаций (юридических лиц любой организационно-правовой формы).

МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, наделенный надзорными функциями в области ГО, обеспечивает выполнение всеми поднадзорными объектами обязательных требований по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, национальная оборона как стратегический национальный приоритет обеспечивается, в том числе через совершенствование ГО [13]. Следовательно, государственный надзор в области ГО выступает одним из инструментов обеспечения национальной безопасности.

Надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Создание, функционирование и развитие РСЧС обеспечивает реализацию государственной функции по защите граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного,

воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера.

Целью государственной политики в области снижения рисков и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера является обеспечение гарантированного уровня безопасности личности, общества и окружающей среды в пределах показателей приемлемого для государства риска. Для предотвращения ЧС и ликвидации их негативных последствий существенное значение имеет система мер и их технологическое обеспечение, которые могут быть общими для разных по своей природе явлений и факторов (природных и техногенных).

Под государственным надзором в области ЗЧС понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований по безопасности установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Мероприятия по надзору включают в себя совокупность действий должностных лиц органов государственного надзора, связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по надзору.

Проблема снижения рисков и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера является первостепенной, и ее решение относится к приоритетной сфере обеспечения национальной безопасности страны.

В соответствии с положениями Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, **государственная и общественная безопасность** как стратегический национальный приоритет обеспечивается, в том числе, через обеспечение национальной безопасности в ЧС. Это достигается путем совершенствования и развития РСЧС (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами. Решение задач обеспечения национальной безопасности в ЧС достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления

в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах их массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий ЧС природного и техногенного характера.

Следовательно, государственный надзор в области ЗЧС выступает одним из инструментов обеспечения национальной безопасности.

Надзор в области пожарной безопасности

Обеспечение ПБ является одной из важнейших функций государства. Это обусловлено распространенностью и большой “ценой” проблемы.

Государственный пожарный надзор (ГПН) – это осуществляемая в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, деятельность по проверке соблюдения организациями и гражданами требований ПБ и принятие мер по результатам проверки. Указанная деятельность осуществляется в установленном законодательством порядке, т. е. определенными лицами и структурами, определенным способом.

Суть такой деятельности сводится к контрольно-надзорным функциям, т.е. контролю за соблюдением требований ПБ физическими, должностными и юридическими лицами. В ходе ГПН не создается чего-то нового, а констатируется текущее состояние дел. Надзорная деятельность состоит из двух основных элементов: проведения проверочных мероприятий, по результатам которых выявляются нарушения, и принятия соответствующих мер по устранению нарушений и наказанию виновных.

Вышеизложенное позволяет сделать несколько выводов:

1. Учитывая процесс интеграции систем ГО и РСЧС в РСГЗ, термин “гражданская защита” оказывается обобщающим системным базовым термином, позволяющим рассматривать содержание надзорно-контрольной деятельности единым для всех сфер деятельности МЧС России. На этом основании надзорно-контрольную деятельность в области гражданской защиты можно толковать как деятельность, обеспечивающую национальную безопасность в ЧС [13].

2. Термин “чрезвычайная ситуация” видится интегральным, объединяющим бедствия мирного и военного времени, последствия при-

родных и техногенных катастроф и не требует значительных смысловых уточнений.

3. Государственный надзор в области гражданской защиты может стать ядром Единого государственного надзора МЧС России, объединяя в себе функции трех существующих надзоров.

Литература

1. Савицкий В.М. Очерк теории надзора. М., 1975. С. 27.
2. Приказ МЧС России “О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций” № 804 от 29 декабря 2006 года.
3. Федеральный закон Российской Федерации “О гражданской обороне” № 28-ФЗ от 12 февраля 1998 года.
4. Федеральный закон Российской Федерации “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” № 68-ФЗ от 21 декабря 1994 года.
5. Федеральный закон Российской Федерации “О пожарной безопасности” № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 года.
6. Положение о государственном надзоре в области гражданской обороны № 305, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 года.
7. Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий № 712, утвержденное постановлением Правительства РФ от 01 декабря 2005 года.
8. Положение о государственном пожарном надзоре № 820, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2004 года.
9. Приказ МЧС России “Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требо-

Природопользование для прогнозирования ЧС в горных условиях

ваний в области гражданской обороны” № 381 от 09 августа 2010 года.

10. Приказ МЧС России “Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами обязательных требований пожарной безопасности” № 517 от 01 октября 2007 года.
11. Приказ МЧС России “Об утверждении Административного регламента Министерства

Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” № 382 от 09 августа 2010 года.

12. Концепция создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года.
13. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года № 537, утвержденная Указом Президента РФ от 12 мая 2009 года.