

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Винокуров В.А., Шманцарь Д.А., Тищенко А.В. Проблемы определения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного пожарного надзора // Административное и муниципальное право. 2024. № 4. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.4.69283 EDN: ZMOBKK URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=69283](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=69283)

## Проблемы определения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного пожарного надзора

Винокуров Владимир Анатольевич

ORCID: 0000-0003-0002-3010

доктор юридических наук

профессор; кафедра теории и истории государства и права; федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны; чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий имени Героя



196105, Россия, г. Санкт-Петербург, Московский пр., 149

✉ V.Vinokurov.JD@gmail.com

Шманцарь Дмитрий Александрович

дознаватель отделения надзорной деятельности и профилактической работы по Карабинскому району; управление надзорной деятельности и профилактической работы Главное управление МЧС России по Брянской области



242500, Россия, Брянская область, г. Карабин, ул. Ленина, 51, оф. -

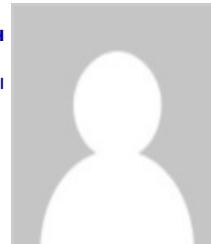
✉ da.shmantzar@32.mchs.gov.ru

Тищенко Алексей Викторович

заместитель начальника; Судебно-экспертное учреждение федеральной противопожарной службы «Испытательная пожарная лаборатория» по Брянской области

241050, Россия, Брянская область, г. Брянск, ул. Дуки, 59, оф. стр. 7

✉ ipl@32.mchs.gov.ru



[Статья из рубрики "Теория и наука административного и муниципального права"](#)

### DOI:

10.7256/2454-0595.2024.4.69283

### EDN:

ZMOBKK

### Дата направления статьи в редакцию:

10-12-2023

**Аннотация:** Статья посвящена правовым проблемам определения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного пожарного надзора. Основным актом для проведения исследования послужила Конституция Российской Федерации. Анализу были подвергнуты федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», «О пожарной безопасности», «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Рассмотрены также ряд постановлений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных государственных органов, а также действующие нормативные правовые акты, устанавливающие обязанность должностных лиц надзорных органов МЧС России принимать решения с учетом наличия (отсутствия) угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей; приведены примеры из судебной практики. Проведенное исследование позволило выявить проблемы в практической реализации обязанностей должностных лиц надзорных органов МЧС России. Методология исследования включала применение общенаучных методов исследования (синтез, анализ, обобщение) и специализированные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.). В результате проведенного анализа с научно-практической точки зрения сформулированы выводы об отсутствии в действующем законодательстве правового механизма, по которому государственный инспектор по пожарному надзору имеет возможность экспертным заключением обосновать наличие (отсутствие) угрозы жизни и здоровью людей на поднадзорном объекте в целях проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и сформулированы предложения по дополнению необходимыми на взгляд авторов нормами отдельных федеральных законов, а именно: в статью 61 Федерального закона «О пожарной безопасности», в статью 66 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и в статью 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», касающихся нормативного закрепления прав должностных лиц МЧС России и обязанностей прокурорских работников.

#### **Ключевые слова:**

Конституция Российской Федерации, государственный контроль, МЧС России, государственный пожарный надзор, пожарная безопасность, заключение эксперта, угроза жизни граждан, угроза причинения вреда, охраняемые законом ценности, внеплановое контрольное мероприятие

В соответствии с Конституцией Российской Федерации обязанностью государства является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, поскольку «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2).

В системе прав человека фундаментальными правами являются, в первую очередь, право на жизнь и право на охрану здоровья (статьи 20, 41). Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного

самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В основе функционирования системы обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах и направленных на защиту указанных конституционных прав, находится Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который определяет целью установления обязательных требований защиту охраняемых законом ценностей, в частности, жизни, здоровья людей, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) окружающей среде, объектам культурного наследия (из статьи 5). Одновременно статьей 6 названного Федерального закона определено, что «необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей».

Согласно положениям Базовой модели определения критериев и категорий риска, утвержденной протоколом заседания проектного комитета приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная протоколом заседания проектного комитета приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 31 марта 2017 года № 19 (3), риск причинения вреда в общем виде следует понимать как «вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести». Рассматриваемый документ одновременно с установлением того, что относится к охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды и т.д.), указывает, что «для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть определены ценности, на защиту которых направлена реализация данных полномочий» (раздел 1).

Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено, что виды федерального государственного контроля (надзора) устанавливаются федеральными законами, а организация и осуществление федерального государственного пожарного надзора регулируется «федеральными законами о видах контроля, принимаемыми в соответствии с ними положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти» (часть 8 статьи 1; часть 6 статьи 2).

Вопросы, связанные с федеральным государственным пожарным надзором, регулируются Федеральным законом «О пожарной безопасности». Данным Федеральным законом закреплено осуществление федерального государственного пожарного надзора, предметом которого является, в том числе соблюдение гражданами требований пожарной безопасности в зданиях, помещениях, сооружениях, на территориях, земельных участках, которыми граждане владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются требования пожарной безопасности (статьи 3 и 6), а также предусмотрено наличие органов государственного пожарного надзора в федеральной противопожарной службе, которая является частью Государственной противопожарной службы (статья 5), находящейся в настоящее время в ведении МЧС России (см. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868.

Из норм Федерального закона «О пожарной безопасности» следует, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства, понятие «пожарная безопасность» определяется как «состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров», а используемый термин «пожар» – как «неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства». Одновременно данный Федеральный закон поясняет, что обязательными требованиями пожарной безопасности являются специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными документами по пожарной безопасности (преамбула и статья 1).

Таким образом, требования пожарной безопасности для целей реализации конституционных норм в части сохранения жизни и здоровья граждан и в целях обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации в рамках контрольно-надзорной деятельности МЧС России устанавливаются как некий (в ряде случаев – определенный) критерий, несоответствие которому позволяет судить о риске причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Процитированные нормы позволяют предположить, что угроза причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в рамках пожарной безопасности есть ни что иное, как угроза (риск, вероятность) возникновения пожара, а равно угроза жизни и здоровью людей, а также материальным ценностям от воздействия опасных факторов пожара, к которым Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», в частности, отнесены пламя и искры; тепловой поток; повышенная температура окружающей среды (часть 1 статьи 9).

Анализ нормативных правовых актов и научной литературы показывает, что понятие «угроза жизни и здоровью» не является унифицированным термином и на уровне законодательства не имеет четкого закрепления.

В качестве примера использования данного словосочетания в правовых актах можно привести норму пункта 1 статьи 77 Семейного кодекса Российской Федерации, в котором сказано, что «При непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится». Но в чём может выражаться или выражается угроза жизни и здоровью ребенка Семейный кодекс Российской Федерации не определяет. В данном случае необходимые разъяснения предложил Пленум Верховного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 14 ноября 2017 года № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» определил, что «под непосредственной угрозой жизни или здоровью ребенка ... следует понимать угрозу, с очевидностью свидетельствующую о реальной возможности наступления негативных последствий в виде смерти, причинения вреда физическому или психическому здоровью ребенка вследствие поведения (действий или бездействия) родителей (одного из них) либо иных лиц, на попечении которых ребенок находится. Такие последствия могут быть вызваны, в частности, отсутствием ухода за ребенком, отвечающего физиологическим потребностям ребенка в соответствии с его возрастом и состоянием здоровья (например, непредоставление малолетнему ребенку воды, питания, крова, неосуществление ухода за грудным ребенком либо оставление его на длительное время без присмотра)» (пункт 28). Как

видим, это разъяснение содержит возможные факты и факторы, которые должны определяться соответствующими должностными лицами в конкретной ситуации, то есть носят субъективный характер.

В области пожарной безопасности правовые акты Российской Федерации не содержат разъяснения, что следует понимать под угрозой жизни и здоровью. МЧС России констатирует данный факт, одновременно уточняя, что решение о наличии реальной угрозы для жизни и здоровья людей принимается судебном порядке, а в качестве доказательной базы могут быть представлены «результаты мероприятий по контролю, фотоматериалы, заключение судебно-экспертного учреждения, заключение аккредитованных в установленном порядке экспертов и экспертных организаций, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление федерального государственного пожарного надзора ... к проведению мероприятий по контролю» (см. письмо МЧС России от 17 февраля 2017 года № 19-16-302, разъясняющее отдельные положения законодательства Российской Федерации в области пожарной безопасности).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» установлено, что в 2022–2023 годах внеплановые проверки могут проводиться при условии согласования с органами прокуратуры, в частности, «при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, по фактам причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан» (пункт 3). Однако, что понимается под *непосредственной угрозой* причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью, данный правительственный акт не поясняет.

Попыткой разъяснить особенности организации и осуществления государственного контроля (надзора) явилось выпущенное Минэкономразвития России письмо от 24 марта 2022 года № Д24и-8436 «О разъяснении особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2022 году», которым, в нарушение законодательных норм,дается разъяснение отдельных положений указанного выше постановления Правительства Российской Федерации (правда, только на 2022 год). В данном разъяснении, кроме фиксации отсутствия критериев для определения непосредственной угрозы причинения вреда, содержится пояснение, что «данное понятие включает в себя прямую причинно-следственную связь между нарушением обязательных требований и причинением конкретным лицам ... вреда определенной категории», а также сообщается, что оценка обоснованности решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия «дается органами прокуратуры при согласовании проведения контрольного (надзорного) мероприятия».

Таким образом, Минэкономразвития России, не имея правовых оснований, возложило всю ответственность за правовую обоснованность проведения внеплановых проверок, в том числе в области пожарной безопасности, на должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, которые, по сути, в меру своих личных восприятий действительности должны определять, является ли конкретное действие или бездействие физического лица (собственника или пользователя имущества) непосредственной угрозой жизни и здоровью людей, в то числе по вопросам, связанным с пожарной безопасностью. Следует обратить внимание на постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2021 года № 1305 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства Российской Федерации», которым Минэкономразвития России получило право «представлять разъяснения по вопросам применения» федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и

муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», но при этом не получило право разъяснять нормы актов Правительства Российской Федерации.

Авторами настоящей статьи высказывалось мнение, что подобные пояснения не имеют никакой юридической силы в целом и практически несостоятельны в процессе согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры по рассматриваемому нами основанию, в частности [\[1, с. 46-47\]](#).

Следует отметить, что в области пожарной безопасности для сотрудников органов государственного пожарного надзора не определены критерии, которые должны расцениваться работниками органов прокуратуры как безусловные показатели непосредственной угрозы жизни и здоровью людей.

Практика показывает, что разработать такие критерии на все случаи жизни не представляется возможным, поскольку слишком много факторов, которые зависят от весьма различных обстоятельств (конкретный субъект России, климат и погодные условия, рельеф местности, качество и количество строений, время года, состав проживающих или работающих в соответствующем месте и т. д.). В то же время представляемые сотрудниками государственного пожарного надзора обоснования, основанные на опыте и содержащие причины, приводящие к возникновению реальных пожаров, в большинстве случаев во внимание не принимаются.

Таким образом, полагаем, что подготовка документа, охватывающего всевозможные случаи непосредственной угрозы охраняемым законом ценностям в интересующей нас области пожарной безопасности, невозможна. Необходимость в подобной разработке отсутствует, но при условии, если излагаемые сотрудниками органов государственного пожарного надзора причины, послужившие основанием для обращения в органы прокуратуры с целью согласования проведения внеплановой проверки, будут расцениваться как квалифицированное мнение специалистов, пекущихся о сохранении жизни и здоровья людей, а также принадлежащего им и государству имущества.

В противном случае, то есть при отказе в согласовании проведения внеплановой проверки в области пожарной безопасности, что в дальнейшем привело к пожару, то есть к неконтролируемому горению, причинившему материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства, должностное лицо прокуратуры должно нести уголовную или административную ответственность наравне с лицом, нарушившим требования пожарной безопасности.

Интересно, что порядок согласования контрольным (надзорным) органом с прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и типовые формы заявления о согласовании с прокурором проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия и решения прокурора о результатах его рассмотрения, утвержденный приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 июня 2021 года № 294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», не предусматривает ни списка документов, которые могут с большой долей вероятности обосновать непосредственную угрозу жизни и здоровья людей, ни примерного перечня ситуаций, позволяющих однозначно судить о существующей угрозе (например, как в процитированном выше постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации). Данный подход позволяет прокурорам в большинстве случаев принимать решение об отказе в согласовании проведения внепланового контрольного

(надзорного) мероприятия практически по любому заявлению органа, осуществляющего государственный контроль (надзор). В результате сотрудники государственного пожарного надзора лишаются возможности проводить внеплановые проверки, которые с точки зрения специалистов в этой области, смогли бы предотвратить непосредственную угрозу жизни и здоровью людей или снизить масштаб этой угрозы.

Подобный подход законодателя к решению государством задач по защите прав и свобод человека и гражданина в данном случае – в части пожарной безопасности является, на наш взгляд, неприемлемым, поскольку, с одной стороны, соблюсти условия для организации внеплановой проверки юридически сложно, а практически невозможно, а с другой стороны, число пожаров, повлекших гибель людей и причинивших материальный ущерб, продолжает оставаться на довольно высоком уровне, несмотря на некоторое снижение.

Так, по данным Государственных докладов «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в 2021 году территории Российской Федерации зарегистрировано 390 859 пожаров, на которых погибло 8 473 человека; в 2022 году – 352 514 пожаров, на которых погибло 7 750 чел. Прямой материальный ущерб от пожаров в 2021 году составил 16 248,7 миллионов рублей; а в 2022 году – 18 701,3 миллионов рублей. МЧС России отмечает, что основная часть пожаров произошла по причине неосторожного обращения с огнем взрослых – 264 086 (2021 год) и 228 095 (2022 год), при этом их значительное число произошло по причинам, связанным с нарушением правил устройства и эксплуатации печей и дымовых труб – 27 811 (2021 год) и 25 391 (2022 год).

С момента введения различных ограничений в части проведения контрольных мероприятий ученые и специалисты регулярно обращаются к вопросам определения того, что входит в понятие «непосредственная угроза причинения вреда». Так, специалист в области пожарной безопасности П.Ю. Князев предлагает считать любое нарушение требований пожарной безопасности образующим наличие угрозы жизни и здоровью людей [\[2\]](#). В свою очередь И.К. Бакиров и И.Р. Халиулина пришли к выводу об абсурдности позиции считать все нарушения требований пожарной безопасности создающими угрозу жизни и здоровью людей. Анализируя нормы пожарной безопасности с точки зрения возможности определения самим инспектором, создает угрозу нарушение обязательного требования или нет, указанные авторы справедливо отмечают, что «если порядок вынесения какого-то государственного решения в нормах четко не определен, то это создает базу для коррупции и использования служебного положения» и предлагают разработать экспресс-методику оценки пожарных рисков [\[3, с. 7\]](#). Выводы И.К. Бакирова и И.Р. Халиуловой получили свое развитие в работе С.Е. Мордвиненко, А.В. Ершова и Д.С. Пикуша, предложивших экспресс-метод в виде набора действий, который должен выполнить инспектор, с последующим проведением на месте математического расчета полученных результатов. Если расчет показывает, что имеется угроза жизни и здоровью людей, то принимается решение о передаче дела в испытательную пожарную лабораторию для полноценного исследования и выявления угрозы жизни и здоровью людей на основании методик [\[4, с. 34\]](#). В МЧС России утверждена лишь методика определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и пожарных отсеках различных классов функциональной пожарной опасности (см. приказ МЧС России от 14 ноября 2022 года № 1140 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и пожарных отсеках различных классов функциональной пожарной опасности»).

В условиях неопределенности порядка принятия решений сотрудниками государственного пожарного надзора в отношении тех или иных нарушений обязательных требований пожарной безопасности, необходимость экспертного подтверждения предполагаемой опасности выявленных нарушений видится авторами настоящей статьи как наиболее законный путь решения рассматриваемого проблемного вопроса. Данный вывод подтверждается судебной практикой (см., например: решение Фурмановского городского суда Ивановской области от 14 ноября 2018 года по делу № 2-328/2018; постановление президиума Московского областного суда от 5 июля 2017 года № 355 по делу № 44г/193/2017), в том числе решениями Верховного Суда Российской Федерации (см., например: определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 года № 83ИКГ1818; определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2022 года № 117-УД21-4-К4).

Анализ действующих правовых актов показывает, что существующее законодательство не предусматривает правового механизма, по которому государственный инспектор по пожарному надзору имеет возможность экспертным заключением обосновать вывод о наличии (отсутствии) угрозы жизни и здоровью людей на поднадзорном объекте в целях согласования проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, а также для законного применения мер административного воздействия.

В результате проведенного исследования предлагается внести следующие изменения:

1) в Федеральный закон «О пожарной безопасности»:

- наименование статьи 61 дополнить словами «и о нарушениях требований пожарной безопасности»;
- дополнить статью 61 частью второй следующего содержания:

«Должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, при рассмотрении обращений, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, вправе принимать в пределах своей компетенции меры по предотвращению угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, а также угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, в том числе посредством проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, с обязательным подтверждением его обоснованности в государственном судебно-экспертном учреждении.».

2) Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить статью 66 пунктом 14 следующего содержания:

«14. В случае если в результате отказа органов прокуратуры в согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия были нарушены обязательные требования, которые привели к гибели или причинению вреда здоровью человека, уничтожению или повреждению имущества, прокурор, принявший решение об отказе в проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, несет уголовную или административную ответственность наряду с лицами, виновными в нарушении соответствующих требований.»;

3) пункт 2 статьи 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнить абзацем пятым следующего содержания:

«содействуют федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного контроля (надзора), в проведении ими контрольных (надзорных) мероприятий».

Предложенные меры, на наш взгляд, позволят должностным лицам государственного пожарного надзора МЧС России эффективно реализовывать свои полномочия по пресечению нарушений требований пожарной безопасности, которые могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью граждан и (или) материального ущерба.

## **Библиография**

1. Винокуров, В.А., Шманцарь, Д.А. (2023). Проблемы привлечения физических лиц к административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности // Законность. – 2023. – № 7. – С. 44–48.
2. Князев, П.Ю. (2023). Пожарная угроза как новый термин в работе пожарного специалиста // Сайт «Профессиональная переподготовка. Специалист по пожарной профилактике». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://dzen.ru/a/Y\\_zajTh22TtvfBw7](https://dzen.ru/a/Y_zajTh22TtvfBw7) (дата обращения 1 ноября 2023 года).
3. Бакиров, И.К., Халиуллина, И.Р. (2015). О сложностях определения пожарного риска и угрозы жизни людей от пожара // Пожаровзрывобезопасность. – 2015. – № 1. – С. 5–8.
4. Мордвиненко, С.Е., Ершов, А.В., Пикуш, Д.С. (2021). Экспресс-метод оценки соответствия объекта надзора требованиям пожарной безопасности // Безопасность техногенных и природных систем. – 2021. – № 4. – С. 29–35.

## **Результаты процедуры рецензирования статьи**

*В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.*

*Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).*

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, проблемы определения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного пожарного надзора. Заявленные границы исследования соблюдены авторами.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной авторами темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается ими следующим образом: "В соответствии с Конституцией Российской Федерации обязанностью государства является соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, поскольку «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2). В системе прав человека фундаментальными правами являются, в первую очередь, право на жизнь и право на охрану здоровья (статьи 20, 41). Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В основе функционирования системы обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах и направленных на защиту указанных конституционных прав, находится Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который определяет целью установления обязательных требований защиту охраняемых законом ценностей, в частности, жизни, здоровья людей, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) окружающей среде, объектам культурного наследия (из статьи 5). Одновременно статьей 6 названного Федерального закона

определенено, что «необходимыми условиями установления обязательных требований являются наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей»" и др. Дополнительно ученым необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений авторов: "Анализ нормативных правовых актов и научной литературы показывает, что понятие «угроза жизни и здоровью» не является унифицированным термином и на уровне законодательства не имеет четкого закрепления"; "Таким образом, Минэкономразвития России, не имея правовых оснований, возложило всю ответственность за правовую обоснованность проведения внеплановых проверок, в том числе в области пожарной безопасности, на должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации, которые, по сути, в меру своих личных восприятий действительности должны определять, является ли конкретное действие или бездействие физического лица (собственника или пользователя имущества) непосредственной угрозой жизни и здоровью людей, в то числе по вопросам, связанным с пожарной безопасностью"; "Следует отметить, что в области пожарной безопасности для сотрудников органов государственного пожарного надзора не определены критерии, которые должны расцениваться работниками органов прокуратуры как безусловные показатели непосредственной угрозы жизни и здоровью людей. Практика показывает, что разработать такие критерии на все случаи жизни не представляется возможным, поскольку слишком много факторов, которые зависят от весьма различных обстоятельств (конкретный субъект России, климат и погодные условия, рельеф местности, качество и количество строений, время года, состав проживающих или работающих в соответствующем месте и т. д.). В то же время представляемые сотрудниками государственного пожарного надзора обоснования, основанные на опыте и содержащие причины, приводящие к возникновению реальных пожаров, в большинстве случаев во внимание не принимаются" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан авторами в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученые делают попытку обосновать актуальность избранной ими темы исследования. В основной части работы авторы на основании анализа теоретического и эмпирического материалов выявляют проблемы определения угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного пожарного надзора, попутно предлагая пути их решения. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий. Однако работа не лишена небольших недостатков формального характера.

Так, авторы приводят статистические данные: "Так, по данным Государственных докладов «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», в 2021 году территории Российской Федерации зарегистрировано 390 859 пожаров, на которых погибло 8 473 человека; в 2022 году – 352 514 пожаров, на которых погибло 7 750 чел. Прямой материальный ущерб от пожаров в 2021 году составил 16 248,7 миллионов рублей; а в 2022 году – 18 701,3 миллионов рублей. МЧС России отмечает, что основная часть пожаров произошла по причине неосторожного обращения с огнем взрослых – 264 086 (2021 год) и 228 095 (2022 год), при этом их значительное число произошло по

причинам, связанным с нарушением правил устройства и эксплуатации печей и дымовых труб – 27 811 (2021 год) и 25 391 (2022 год)", но не делают ссылок на источники информации.

Библиография исследования представлена 4 источниками (научными статьями), не считая нормативного и эмпирического материалов. С фактической точки зрения с учетом направленности исследования (в основном в нем анализируется соответствующая законодательная база и материалы правоприменительной практики) этого достаточно. Авторам удалось раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (П. Ю. Князев), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется авторами корректно; положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Анализ действующих правовых актов показывает, что существующее законодательство не предусматривает правового механизма, по которому государственный инспектор по пожарному надзору имеет возможность экспертным заключением обосновать вывод о наличии (отсутствии) угрозы жизни и здоровью людей на поднадзорном объекте в целях согласования проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, а также для законного применения мер административного воздействия. В результате проведенного исследования предлагается внести следующие изменения:

1) в Федеральный закон «О пожарной безопасности»:

– наименование статьи 61 дополнить словами «и о нарушениях требований пожарной безопасности»;

– дополнить статью 61 частью второй следующего содержания:

«Должностные лица федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, при рассмотрении обращений, связанных с нарушениями требований пожарной безопасности, вправе принимать в пределах своей компетенции меры по предотвращению угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, а также угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, в том числе посредством проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, с обязательным подтверждением его обоснованности в государственном судебно-экспертном учреждении.».

2) Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дополнить статью 66 пунктом 14 следующего содержания:

«14. В случае если в результате отказа органов прокуратуры в согласовании проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия были нарушены обязательные требования, которые привели к гибели или причинению вреда здоровью человека, уничтожению или повреждению имущества, прокурор, принявший решение об отказе в проведении внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, несет уголовную или административную ответственность наряду с лицами, виновными в нарушении соответствующих требований.»;

3) пункт 2 статьи 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» дополнить абзацем пятым следующего содержания:

«содействуют федеральным органам исполнительной власти, уполномоченным на осуществление государственного контроля (надзора), в проведении ими контрольных

(надзорных) мероприятий». Предложенные меры, на наш взгляд, позволят должностным лицам государственного пожарного надзора МЧС России эффективно реализовывать свои полномочия по пресечению нарушений требований пожарной безопасности, которые могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью граждан и (или) материального ущерба"), они четкие, конкретные, обладают свойствами достоверности, обоснованности и, несомненно, заслуживают внимания научного сообщества.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере административного права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы (в рамках сделанного замечания), устраниении нарушений в оформлении работы.