

**Министерство Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий**

Академия Государственной противопожарной службы

КОЗЛАЧКОВ В.И.

**ТИПОВАЯ И РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛИ
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Москва 2016

Министерство Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий

Академия Государственной противопожарной службы

КОЗЛАЧКОВ В.И.

ТИПОВАЯ И РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛИ
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Монография

Москва 2016

УДК 614.842.8
ББК 38.96
К59

Р е ц е н з е н т ы:
Доктор технических наук,
профессор
Ю. М. Глуховенко

Доктор технических наук,
профессор
В. Б. Коробко

Козлачков В. И.

К 59 Типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ: Монография. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. - 328 с.

В работе рассматривается типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности.

Анализируются правовой, технологический, научно-технический и экономический аспекты этих моделей.

На основе анализа разработаны методологические основы перехода на риск-ориентированную модель надзорной деятельности, что позволяет решить проблему административных барьеров и сдерживания развития национальной экономики.

УДК 614.842.8
ББК 38.96

Издано в авторской редакции.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Раздел 1. Исторический аспект проблемы перехода на риск-ориентированную модель обеспечения пожарной безопасности	9
Выводы по разделу.....	30
Раздел 2. Правовой аспект применения типовых и расчетно-обоснованных требований пожарной безопасности	31
2.1 Проблемы применения типовых требований пожарной безопасности	
2.2 Разработка риск-ориентированной модели деятельности по обеспечению пожарной безопасности.....	45
Выводы по разделу.....	62
Раздел 3. Технологический аспект применения типовых и риск-ориентированных требований пожарной безопасности	64
3.1 Технологический аспект применения типовых требований пожарной безопасности.....	64
3.2 Технологический аспект применения риск-ориентированных требований пожарной безопасности.....	90
3.3 Экономический аспект реализации типовой и риск-ориентированной моделей обеспечения пожарной безопасности.....	102
Выводы по разделу.....	108
Раздел 4. Организационно-управленческий аспект реализации типовой и риск-ориентированной моделей надзорной деятельности	113
4.1 Административные барьеры в области технического регулирования..	113
4.2 Анализ причин возникновения административных барьеров при реализации типовой модели надзорной деятельности.....	119
4.3 Методологические основы организации надзорной деятельности	142
Выводы по разделу.....	170
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	172
ЛИТЕРАТУРА	181
Приложения:	
Приложение 1. Рисунки к введению и Разделу 1.....	191
Приложение 2. Рисунки к Разделу 2.....	198
Приложение 3. Рисунки к Разделу 3.....	212
Приложение 4. Рисунки к Разделу 4 и Заключение.....	224
Приложение 5. Рекомендации научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора» (4-5 декабря 1990 г.).....	264
Приложение 6. Проект изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности».....	266
Приложение 7. Концепция проекта федерального закона «О наделении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по осуществлению федерального государственного пожарного надзора».....	273
Приложение 8. «Концепция основных направлений совершенствования	

деятельности надзорных органов МЧС России» (извлечения).....	288
Приложение 9. Дополнения к проекту Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара».....	308
Приложение 10. Дополнения к проекту гармонизации российской и европейской систем нормативных документов в области пожарной безопасности.....	310
Приложение 11. Концепция интеграции надзорной деятельности.....	315
Приложение 12. Инструкция о порядке применения требований пожарной безопасности при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (проект).....	324

ВВЕДЕНИЕ

В процессе предметной деятельности накапливается информация о положительном опыте этой деятельности. Производителями такой информации являются практикующие специалисты.

Эта информация является базовой для ее дальнейшей переработки и уточнения специалистами, не имеющими практического опыта предметной деятельности.

Произведенная в процессе переработки базовой информации новая информация является производной, в основе которой лежат информационные рефлекссы.

Уровень достоверности производной информации значительно ниже уровня достоверности базовой информации (первоисточника), т.к. она является результатом трансформации базовой информации.

Трансформированная базовая информация является первичной для следующих специалистов, исследующих предметную деятельность, но не имеющих опыта предметной деятельности.

Таким образом, в процессе многократной обработки исходной информации информационные поля трансформируются. При этом в процессе общего роста объемов производной (вторичной, третичной и т.д.) информации доля базовой информации с высоким уровнем достоверности сокращается. Графически этот процесс представлен на Рис. 1.7 Приложения 1.

Накопление больших объемов профессионально значимой информации с низким уровнем достоверности создает серьезную проблему разработки доброкачественных нормативных требований и их применения в реальных обстоятельствах.

Современная деятельность по обеспечению пожарной безопасности основана на нормативной базе, которая состоит из огромного количества нормативных документов (более 1700), содержащих более 100 тыс. частных требований пожарной безопасности. При этом потребность в необходимом количестве норм пожарной безопасности удовлетворена на 40%, поскольку научно-технический прогресс требует нормативно-технического обеспечения, которое заметно отстает от темпов научно-технического прогресса.

Более того частные (фрагментарные) требования пожарной безопасности имеют весьма узкий диапазон их эффективного применения, и этот недостаток перекрывается виртуальными требованиями, обоснованными логикой рассуждений их разработчиков, многие из которых, к сожалению, не имели (не имеют) опыта исследования (расследования) пожаров и применения требований пожарной безопасности в надзорной и судебной практике.

Все это привело к ситуации, в которой применение таких норм пожарной безопасности причиняет вред в форме упущенной выгоды больший, чем вред от пожаров – т.е. деятельность по обеспечению пожарной безопасности становится для экономики опаснее, чем пожары.

Причинению вреда в форме упущенной выгоды в значительной мере способствуют:

- большой объем нормативной информации, снижающий до 0,16-0,2 надежность работы по ее применению при осуществлении надзорной и других видов деятельности по обеспечению пожарной безопасности [121];

- противоречивость требований пожарной безопасности, порождающая неустранимые сомнения в необходимости их выполнения, толкуемые в пользу «правонарушителя» [9];

- необходимость обязательной противопожарной защиты имущества, которым собственник имеет право рисковать [2];

- значительные сроки (до 1207 дней в г. Воронеже) рассмотрения и согласования проектной документации [147];

- неоправданно большое количество контролирующих органов различных ведомств, осуществляющих надзор за соблюдением требований пожарной безопасности и разрабатывающих требования пожарной безопасности [44].

Аналогичная ситуация сложилась в области реализации требований других видов безопасности, что в значительной степени сдерживает развитие национальной экономики.

В связи с этим возникает необходимость введения технического регулирования в области разработки, применения и исполнения требований различных видов безопасности, в том числе и пожарной безопасности [15].

Смысл технического регулирования сводится к разумному соотношению риска причинения вреда возможной чрезвычайной ситуацией и соразмерных этому вреду затрат (издержек) на обеспечение безопасности.

Таким образом, объектом технического регулирования становится не прямое соответствие зданий и сооружений многочисленным частным требованиям безопасности, а соответствие мер безопасности характеру и размеру вреда, который может быть причинен возможной чрезвычайной ситуацией [15].

Дело в том, что при нарушении требований пожарной безопасности должны применяться соответствующие санкции, для чего требуется доказать связь допущенного нарушения с причиненным либо возможным вредом, поскольку причиненный вред является основным признаком правонарушения [6]. Такая связь в структуре существующих требований пожарной безопасности не прослеживается, что значительно затрудняет (искажает) регулирование отношений в области пожарной безопасности и создает высокую социальную напряженность.

Все это кардинальным образом меняет парадигму (концепцию) деятельности по обеспечению пожарной безопасности и, в частности, парадигму надзорной деятельности.

В типовой (традиционной) модели деятельности по обеспечению пожарной безопасности число объектов технического регулирования и правил их идентификации равно числу (более 100 тыс.) частных (фрагментарных) требований пожарной безопасности. В риск-ориентированной модели число объектов технического регулирования и правил их идентификации равно числу (7) элементов эшелонированной противопожарной защиты, соответ-

ствующей природе возникновения, развития и ликвидации (самоликвидации) пожара.

В типовой модели требования пожарной безопасности применяются прямо, без оценки пожарных рисков, поскольку, как полагают их разработчики, эти меры перекрывают все опасные случаи, которые могут произойти на виртуальном пожаре, без учета особенностей конкретных объектов. В риск ориентированной модели требуется расчетная оценка пожарных рисков, определяющая динамику и критические значения опасных факторов пожара, который может произойти на конкретном объекте защиты. На этой основе осуществляется адресный выбор минимально необходимых мер пожарной безопасности, исключающий дополнительные затраты на случаи, которые не произойдут на защищаемом объекте.

Если в типовой модели исполнение всех установленных требований является обязательным, то в риск-ориентированной модели устанавливается принцип допустимых рисков:

- по имуществу (право рисковать собственным имуществом) [2];
- по людям (уголовная ответственность не наступает в случаях причинения вреда здоровью средней и легкой степеней тяжести) [5];
- по окружающей среде (допускается причинение вреда окружающей среде в пределах, установленных законодательством об охране окружающей среды) [153].

В типовой (традиционной) модели регулирования отношений в области пожарной безопасности не предусмотрено саморегулирование этих отношений – органы государственного пожарного надзора стремятся подменить внутриведомственный (внутриобъектовый) контроль, который в гораздо большей мере, чем государственный пожарный надзор, эффективен в предотвращении (профилактике) нарушений требований пожарной безопасности.

В риск-ориентированной модели установлены формы подтверждения соответствия: декларирование, пожарный аудит и независимая экспертиза, - которые являются инструментом саморегулирования в области пожарной безопасности.

Несмотря на то, что риск-ориентированная модель технического регулирования была установлена Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [15], она до сих пор остается нереализованной.

Это объясняется неудовлетворительной информационной поддержкой реализации Федерального закона «О техническом регулировании» и активной (агрессивной) позицией противников этого подхода, которая основана на следующих возражениях:

- типовая (традиционная) модель применяется много лет, а стало быть, она эффективна и не нуждается в модернизации;

Россия - не Европа, где развивается это направление, и еще не скоро достигнет такого уровня технического регулирования;

- российские эксперты теряются при оценке соответствия разных проектных решений - по их мнению, должно быть одно типовое решение, исключающее выбор вариантов противопожарной защиты;

- свобода выбора вариантов противопожарной защиты порождает своеволие предпринимателей, что подрывает авторитет государственного управления, в котором, по мнению противников риск-ориентированного подхода, должна доминировать не смысловая (научно-обоснованная), а административная (ручная) модель управления;

- разработчики риск-ориентированной модели не являются специалистами технического регулирования в области пожарной безопасности.

Вместе с тем, в ежегодных аналитических докладах Минэкономразвития РФ «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» постоянно называются одни и те же причины, сдерживающие развитие национальной экономики и ухудшающие инвестиционный климат в России:

- излишняя жесткость требований безопасности, не позволяющая реализовать современные, социально и экономически эффективные технологические и проектные решения;

- высокая стоимость малоэффективных технических решений, превышающая в 4-5 раз минимально необходимый уровень, за счет защиты имущества, которым собственники имеют право рисковать;

- противоречивость требований безопасности, которые, решая одну проблему безопасности, при этом создают другую;

- избыточность и высокая динамика роста количества требований безопасности, что создает проблему надежности работы экспертов, роста числа надзоров и значительно (на годы) увеличивает сроки рассмотрения и согласования проектной документации на строительство и реконструкцию объектов национальной экономики;

- своеволие экспертов и специалистов надзорных органов, субъективно толкующих и избирательно применяющих требования безопасности [30,31].

Такая ситуация привела к необходимости разработки проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» [29], который предполагается ввести в действие с 1 января 2016 г.. Этим законом предусмотрен переход на риск-ориентированную модель надзорной деятельности.

Учитывая остроту проблемы, целесообразно провести сравнительный анализ типовой (традиционной) и риск-ориентированной моделей в историческом, нормативно-правовом, экономическом, технологическом и научно-техническом аспектах.

РАЗДЕЛ 1. ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА НА РИСК-ОРИЕНТИРОВАННУЮ МОДЕЛЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

На всероссийской научно-практической конференции «Вопросы практического применения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и реализация реформы технического регулирования в Российской Федерации», состоявшейся в г. Москве, в октябре 2009 г., участниками конференции, представлявшими строительный комплекс, было озвучено мнение о том, что техническое регулирование – это никому из специалистов неизвестное нововведение. В России этой проблемой никто и никогда не занимался, поэтому торопиться с ее решением не стоит, т.к. требуется ее серьезная и длительная проработка [40].

На самом деле ситуация с техническим регулированием в области пожарной безопасности сложилась совершенно иная.

Строительство и реконструкция объектов «Олимпиады-80» показали серьезное отставание советской нормативной базы от зарубежной, использующей при разработке проектной документации расчетные методы, необходимые для применения систем автоматизированного проектирования (СА-ПРОВ).

Политическим руководством СССР было обращено внимание на актуальность и необходимость учета экономической эффективности требований безопасности, что требовало расчетного обоснования затрат на противопожарную защиту объектов, адекватных угрозам причинения вреда возможными пожарами, динамика и характер которых обусловлены индивидуальными характеристиками защищаемых объектов.

В годы перестройки был принят ряд законов, расширяющих самостоятельность хозяйствующих субъектов и позволяющих им принимать гибкие экономические решения, что, в свою очередь, привело к необходимости перехода к гибкой модели технического регулирования.

К этим законам относятся:

Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7284-ХІ «О государственном предприятии (объединении)» [21];

Закон СССР от 26 мая 1988 г. № 8998-ХІ «О кооперации в СССР» [22];

Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-І «О собственности в СССР» [23];

Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-І «О предприятиях в СССР» [24];

Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-І «О предприятиях и предпринимательской деятельности» [25];

Закон СССР от 2 апреля 1991 г. № 2079-І «Об общих началах предпринимательства граждан в СССР» [26];

Закон СССР от 31 мая 1991 г. № 2211-І «Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик» [27].

В связи с этим в декабре 1990 г. на базе ВИПТШ МВД СССР была проведена всесоюзная научно-практическая конференция «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора» с участием ГУПО МВД СССР, ВНИИПО МВД СССР, ВИПТШ МВД СССР, начальни-

ков республиканских, краевых и областных управлений пожарной охраны и их заместителей по профилактической работе (см. Приложение 5) [41].

Конференция сформулировала следующие задачи:

1. Провести кодификацию и разработать единые правила пожарной безопасности с использованием расчетных методов разработки адресных вариантов противопожарной защиты объектов, учитывающих эффективность, целесообразность, экономичность, надежность и функциональную достаточность выбираемых средств.

2. Выявить и исключить, не оправдавшие себя формы и методы работы, а также критерии оценки деятельности органов государственного пожарного надзора.

3. Установить полномочия, пределы и характер ответственности органов государственного пожарного надзора в условиях рыночной экономики.

В соответствии с решениями этой конференции в учебный план ВИПТШ МВД СССР были введены новые учебные дисциплины:

- «Опасные факторы пожара» - учебная дисциплина, реализующая основные на законах теплофизики методики расчетов динамики и критических значений опасных факторов пожара;

- «Государственный пожарный надзор» - учебная дисциплина, раскрывающая технологии реализации риск-ориентированной модели надзорной деятельности в условиях рыночной экономики.

Одновременно была разработана новая версия ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования», которая устанавливала возможность выбора вариантов противопожарной защиты объектов – типового или расчетно-обоснованного (на основе оценки пожарных рисков).

В этот ГОСТ было включено обязательное для применения приложение, содержащее расчетную методику оценки пожарных рисков для людей [42].

В продолжение этого, Законом Российской Федерации от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» было установлено требование о соответствии стандартов отраслей (СНиПов, СН, РД, ППБ и пр.) положениям государственных стандартов [28, ст.8, ч.1].

Это требование в полной мере соответствовало положениям Конституции Российской Федерации, устанавливающим право граждан на свободное использование своего имущества [1, ст. 34, ч.1)]. При этом ограничение прав и свобод человека и гражданина стало возможным только федеральными законами и «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» [1, ст.55, ч.3].

Гражданским кодексом Российской Федерации, принятым Федеральным законом от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, в части реализации конституционного права на свободное использование своего имущества, было установлено право граждан на предпринимательский риск – т.е. право рисковать своим имуществом [2, ст.2, ч.1]. При этом все федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федера-

ции и иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие имущественные отношения, не должны противоречить требованиям Гражданского кодекса РФ. В случае противоречия применяется Гражданский кодекс [2, ст.3].

В соответствии со статьей 219 «Нарушение требований пожарной безопасности» Уголовного кодекса Российской Федерации, принятого Федеральным законом от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ, уголовная ответственность наступает только в случаях гибели людей на пожарах либо в случаях причинения тяжкого вреда их здоровью [5, ст.219]. При причинении пожаром вреда чужому имуществу уголовная ответственность наступает только в случаях умышленного поджога либо в случаях неосторожного обращения с огнем или источником повышенной опасности [5, ст.ст.167, 168].

Таким образом, в 1996 г. были окончательно сформулированы области обязательного исполнения только тех требований пожарной безопасности, которые направлены на обеспечение безопасности людей и чужого имущества.

В связи с этим возникла необходимость в разделении требований пожарной безопасности на обязательные требования и требования добровольного применения – дополнительные требования, повышающие уровень пожарной безопасности имущества, которым собственник имеет право рисковать.

С этого момента прямое применение всех требований пожарной безопасности, без их разделения на обязательные требования и требования добровольного применения, стало противозаконным. Для такого разделения необходимо производить расчетную оценку пожарных рисков для людей и имущества, чтобы определить отношение действующих требований пожарной безопасности к объекту защиты - людям, чужому имуществу, собственному имуществу.

Поэтому, в дополнение к ГОСТу 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования», содержащему расчетную методику оценки пожарных рисков для людей [42], был разработан ГОСТ Р 12.3.047-98 «Пожарная безопасность технологических процессов», содержащий методики расчета температурных режимов при пожаре, позволяющие оценить пожарные риски для имущества [43].

Несмотря на принципиальные изменения в законодательстве, регулирующем общественные отношения, и наличие нормативно установленных методик расчетной оценки пожарных рисков, практика прямого применения действующих требований пожарной безопасности без их разделения на обязательные требования и требования добровольного применения была продолжена.

В связи с этим, в докладе Рабочего центра реформ при Правительстве Российской Федерации «К проблеме дерегулирования российской экономики» (июнь 2000 г.) среди факторов, неблагоприятных для предпринимательского климата, названы:

- а) высокие административные барьеры;

б) большое количество контролирующих инстанций с неограниченными полномочиями, действующих на основании внутриведомственных инструкций, а не законов прямого действия;

в) непрозрачность процедуры издания и применения подзаконных нормативных актов, нацеленных на регулирование и контроль предпринимательской деятельности;

г) рост числа согласований, усложнение условий и увеличение времени согласований проектов, затраты на которые превышают стоимость проектов;

д) чрезмерная частота проверок контролирующими органами;

е) избыточная жесткость норм, которые невозможно выполнить;

ж) избыточная жесткость санкций за невыполнение избыточно жестких норм;

з) превращение некоторых государственных органов, независимо от их официального предназначения и теоретической пользы, в организации, вымогающие взятки и не выполняющие своих функций (в качестве примера приведен государственный пожарный надзор, который предложено ликвидировать и ввести обязательное страхование имущества от пожаров) [44].

Сложившаяся ситуация привела к необходимости разработки и введения в действие Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [15], которым были установлены:

- виды безопасности, на которые распространяет действие этот закон [15, ст.7, ч.1];

- разделение требований безопасности на обязательные требования и требования добровольного применения [15, ст.1, ч.1];

- необходимость определения рисков причинения вреда и соответствующих этим рискам минимальных мер безопасности [15, ст.7, ч.1];

- необходимость четкого формулирования объектов технического регулирования и правил их идентификации [15, ст.7, ч.3];

- переход от частных норм к общим правилам, сформулированным в технических регламентах, имеющих статус федеральных законов [15, ст.7, ч.4];

- обязательная и уведомительная формы подтверждения соответствия, имеющие равную юридическую силу [15, ст.ст.23,24];

- возможность выбора мер (способов) обеспечения безопасности [15, ст.16.1].

На переходный период (до введения в действие технических регламентов) действующие нормы безопасности должны были применяться в части, не противоречащей требованиям Федерального закона «О техническом регулировании» [15, ст.46].

С учетом этого, на переходный период, были разработаны и введены в действие «Правила пожарной безопасности в Российской Федерации» (ППБ 01-03), утвержденные приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313 [45], которые содержали требование о разработке на объектах систем пожарной безопасности на основе расчетной оценки пожарных рисков [45, п.4].

Примером реализации положения о применении расчетной оценки пожарных рисков может служить «Перечень зданий, сооружений, помещений и оборудования, подлежащих защите автоматическими установками пожаротушения и автоматической пожарной сигнализацией» (НПБ 110-03), утвержденный приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. № 315, которым допускалось оборудование объектов, не относящихся к государственному и муниципальному имуществу, автоматическими установками пожарной сигнализации (АУПС) без их оборудования установками автоматического пожаротушения (АУПТ), при наличии соответствующего расчетного обоснования [46, п.1].

В рамках реализации требований Федерального закона «О техническом регулировании» Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ был принят «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Этим техническим регламентом устанавливались условия соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности – соблюдение действующих (типовых) требований пожарной безопасности либо выполнение мер пожарной безопасности, разработанных на основе расчетной оценки пожарных рисков [17, ст.6].

Вместе с тем, в марте 2007 г., при рассмотрении проекта этого технического регламента организациями, представляющими интересы предпринимателей, были отмечены существенные недостатки этого законопроекта, которые негативно будут влиять на деятельность предприятий и организаций:

- законопроект устанавливает конкретные требования пожарной безопасности, а также порядок согласования отступлений от этих требований, что приведет к повышению коррупции;

- законопроект на законодательном уровне вводит добровольную систему сертификации, что фактически делает ее принудительной, создавая условия для дополнительных издержек;

- в законопроекте не определен круг субъектов, для которых обязательны его требования;

- законопроект содержит излишние и дублирующие формы оценки соответствия, в том числе при проведении государственного контроля и надзора – аккредитацию, аудит пожарной безопасности, государственный пожарный надзор, декларацию пожарной безопасности, исследования (испытания), подтверждение соответствия, приемку и ввод в эксплуатацию объектов защиты, приемку и ввод в эксплуатацию систем пожарной безопасности, производственный контроль и экспертизу;

- проект технического регламента не увязан с проектами смежных регламентов, таких как «О безопасности зданий и сооружений», «О безопасности машин и оборудования» и других, что приведет к установлению дублирующих или взаимоисключающих норм, которые затруднительно будет применить на практике;

- законопроектом не установлен четкий перечень объектов технического регулирования, что не позволяет построить систему оценки соответствия [47].

Несмотря на положительную тенденцию перехода на риск-ориентированную модель, реализованную в ст.6 «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» [17, ст.6], перечисленные недостатки остались в тексте этого технического регламента.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», компенсируя эти недостатки, уточнил условия ответственности за нарушения обязательных требований безопасности – наличие угрозы людям, животным, растениям, окружающей среде и безопасности государства [14, ст.17].

Это требование объясняется, в том числе и тем, что единственным основанием для административного приостановления эксплуатации объектов является наличие угрозы людям [14, ст.3.12]. Такие же основания приостановления эксплуатации объектов либо признания их самовольно построенными установлены Гражданским кодексом РФ [2, ст.ст.222, 1065].

«Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [17] был дополнен нормативными документами добровольного применения, содержащими конкретные технические решения, устанавливающие различные способы защиты людей и имущества от опасных факторов пожара. Комбинация (выбор) этих способов позволяет разрабатывать гибкие (адекватные степени риска) системы пожарной безопасности объектов [17, ст.52].

К этим нормативным документам относятся:

- Свод правил СП 1.13130.2009 «Эвакуационные пути и выходы», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 171 [48];

- Свод правил СП 2.13130.2009 «Обеспечение огнестойкости объектов защиты», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 172 [49];

- Свод правил СП 3.13130.2009 «Система оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 173 [50];

- Свод правил СП 4.13130.2009 «Ограничение распространения пожара на объектах защиты», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 174 [51];

- Свод правил СП 5.13130.2009 «Установки пожарной сигнализации и пожаротушения автоматические», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 175 [52];

- Свод правил СП 6.13130.2009 «Электрооборудование», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 176 [53];

- Свод правил СП 7.13130.2009 «Отопление, вентиляция и кондиционирование», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 177 [54];

- Свод правил СП 8.13130.2009 «Источники наружного противопожарного водоснабжения», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 178 [55];

- Свод правил СП 9.13130.2009 «Огнетушители», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 179 [56];
- Свод правил СП 10.13130.2009 «Внутренний противопожарный водопровод», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 180 [57];
- Свод правил СП 11.13130.2009 «Места дислокации подразделений пожарной охраны», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 181 [58];
- Свод правил СП 12.13130.2009 «Определение категорий помещений, зданий и наружных установок по взрывопожарной и пожарной опасности», утвержденный приказом МЧС России от 25 марта 2009 г. № 182 [59].

Применение требований этих нормативных документов при разработке обязательных систем пожарной безопасности возможно только после предварительной расчетной оценки пожарных рисков, позволяющей определить направленность каждого требования пожарной безопасности - люди, имущество (чужое или собственное), окружающая среда; а также установить область эффективного применения каждого требования.

В целях адресного применения требований добровольного характера при разработке обязательных систем пожарной безопасности в «Перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и осуществления оценки соответствия», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 304-р [42, п.п. 189, 190 [60], были включены ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования» [42] и ГОСТ Р 12.3.047-98 «Пожарная безопасность технологических процессов» [43], содержащие расчетные методики оценки пожарных рисков.

В дополнение к этому были разработаны и введены в действие:

- «Методика определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности», утвержденная приказом МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 [67];
- «Методика определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах», утвержденная приказом МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 [68].

Первая редакция Федерального закона «О техническом регулировании» содержала положение о видах технических регламентов – общих и специальных [15, ст.8]. К общим техническим регламентам были отнесены технические регламенты «безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и безопасного использования прилегающих к ним территорий; пожарной безопасности» и др. [15, ст.8, ч.4].

Федеральным законом от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании», статья 8 Федерального закона о техническом регулировании», устанавливающая виды техниче-

ских регламентов, была отменена [154, п.6], т.е. в Федеральном законе «О техническом регулировании» осталась часть 1 статьи 7, устанавливающая виды безопасности, в соответствии с которыми разрабатываются технические регламенты [15, ст.7, ч.1]. Такой вид безопасности, как «безопасная эксплуатация зданий, строений, сооружений и безопасное использование прилегающих к ним территорий», не был включен в перечень видов безопасности, поэтому разработка соответствующего технического регламента не требовалась.

Несмотря на это, Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ был принят «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [18], что привело к следующим грубым нарушениям требований Федерального закона «О техническом регулировании»:

1) такой вид технического регламента не был предусмотрен даже первой редакцией Федерального закона «О техническом регулировании» - часть 4 статьи 8 этого закона предусматривала разработку технического регламента о безопасной эксплуатации зданий и сооружений, но никак не технический регламент о безопасности зданий и сооружений [15, ст.8, ч.4];

2) необходимость в разработке такого технического регламента отпала, в связи с внесением изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» [154, п.6];

3) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» распространяет свое действие на такие виды безопасности, как механическую безопасность, пожарную безопасность и другие виды безопасности, несмотря на то, что на эти виды безопасности распространяется действие Федерального закона «О техническом регулировании» [15, ст.7, ч.1];

4) в соответствии со статьей 5.1 Федерального закона «О техническом регулировании» особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются «Техническим регламентом о безопасности зданий и сооружений» [15, ст.5.1], несмотря на то, что, например, особенности обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений устанавливаются «Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности» [17];

5) частью 1 статьи 6 «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений» предусмотрена разработка перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований этого регламента [18, ст.6, ч.1], несмотря на то, что Федеральным законом «О техническом регулировании» предусмотрена разработка совсем другого перечня - перечня документов в области стандартизации, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения технического регламента и осуществления оценки соответствия [15, ст.7, ч.11].

Для реализации требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р, был введен в действие

«Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Из нормативных документов - в основном СНИПов, представленных в этом Перечне, были исключены требования пожарной безопасности, содержащие жесткие, типовые технические решения [69].

Таким образом, требования пожарной безопасности (в соответствии с «Техническим регламентом о безопасности зданий и сооружений») должны были применяться только на основе расчетных обоснований – т.е. на основе расчетной оценки пожарных рисков [18, ст.15]. Однако, прямое применение требований пожарной безопасности, содержащихся в СНИПах, было продолжено. При производстве государственных экспертиз эксперты требовали (и требуют) от проектировщиков обязательного применения СНИПов, несмотря на существование действующих сводов правил, разработанных МЧС России и содержащих те же требования пожарной безопасности, что и в СНИПах, но добровольного применения [48-60].

Создалась ситуация, в которой эксперты, рассматривающие проектную документацию на строительство объектов национальной экономики [13, ст. 49], оказались неподготовленными к реализации риск-ориентированной модели, что породило проблему дальнейшего существования государственной экспертизы проектов, являющейся главным элементом механизма реализации типовой модели обеспечения пожарной безопасности.

Некоторое время позицию неприятия риск-ориентированного подхода, по этой же причине, разделяли и проектные организации.

Однако, по мере освоения риск-ориентированной модели, проектные организации стали понимать ее перспективы в формировании рынка проектирования в части повышения качества и сокращения сроков проектирования, а также в части оптимизации затрат на противопожарную защиту объектов национальной экономики.

Поскольку экспертная деятельность напрямую не зависит от формирования рынка проектирования, экспертное сообщество отнеслось резко негативно к переходу на риск-ориентированную модель.

Практика обязательного применения требований пожарной безопасности, имеющих, по действующему законодательству о техническом регулировании, статус требований добровольного применения, была подтверждена на совещании в Минстрое России 4 декабря 2014 г. при обсуждении проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [112].

При этом позиция Минстроя России полностью не соответствовала позиции Минэкономразвития России, изложенной в Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» [30-31] и основам реформирования контрольно-надзорной деятельности, сформулированным в Концепции Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» [29]:

1. Министром России категорически отвергался риск-ориентированный подход.

2. Деятельность проектировщиков по разработке гибких проектных решений и добровольному применению СНиПов называлось произволом, требующим жестких ограничений.

3. Обязательное применение требований пожарной безопасности экспертами объяснялось значительными затруднениями, которые испытывают эксперты, оценивая результаты расчетов и проектные решения, не совпадающие с требованиями СНиПов.

4. По мнению Минстроя России, профессиональная культура проектировщиков и других участников отношений не соответствует уровню европейской культуры, поэтому перенос современного зарубежного опыта технического регулирования в Россию невозможен.

В связи с этим категорически отвергаются принципы оценки регулирующего воздействия, еврокоды и нормы Таможенного союза.

5. Замечания по существу предмета технического регулирования - обоснованию норм обязательного применения, отвергаются как дискуссионные и неконструктивные.

На совещании подтвердились все недостатки нормативной базы и экспертной деятельности, изложенные в Аналитическом докладе Минэкономразвития России «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», которые Минстрой России устранять категорически не намерен.

Такая категоричность объясняется некомпетентностью специалистов Минстроя России в области расчетных оценок пожарных рисков и разработки гибких систем обеспечения пожарной безопасности и, в связи с этим, неспособностью перейти на риск-ориентированную модель технического регулирования.

Вместе с тем, в МЧС России с 1990 г. проводятся исследования в области оценки пожарных рисков и разработки гибких систем противопожарной защиты, на основе которых разработаны нормативные требования, учебные дисциплины и осуществляется подготовка специалистов, способных решать такие задачи.

Опыт МЧС России в этой области признан одним из лучших в мире.

Ранее функцию нормативно-технической экспертизы разделов проектной документации «Пожарная безопасность» проводили специалисты МЧС России, имеющие соответствующую квалификацию. Их локальные заключения включались в общие экспертные заключения без дополнительного рассмотрения, поэтому спорных вопросов о качестве пожарно-технических экспертиз проектной документации не возникало.

Позиция экспертного сообщества была закреплена постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521, которым был утвержден новый «Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерально-

го закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [113].

Однако предложенная редакция Перечня создает следующие серьезные проблемы его применения в деятельности по осуществлению федерального государственного пожарного надзора, в том числе при производстве судебных экспертиз по делам о нарушениях требований пожарной безопасности:

1) Частью 11 статьи 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» устанавливаются перечни нормативных документов, *содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения и исполнения технических регламентов*, но не перечни нормативных документов, *в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов*.

Такая категория перечней не предусмотрена Федеральным законом «О техническом регулировании», который распространяет свое действие, в том числе, и на требования пожарной безопасности (см. ч.1, ст.7 ФЗ «О техническом регулировании») [15].

При этом положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся сферы применения Федерального закона «О техническом регулировании», применяются в части, не противоречащей этому закону (см. ч.2, ст.4 ФЗ «О техническом регулировании») [15].

В такой ситуации применение Перечня становится весьма проблематичным.

2) Перечни нормативных документов утверждаются до дня вступления в силу технических регламентов. При этом проекты перечней опубликовываются в электронной форме не позднее, чем за тридцать дней до их утверждения (см. ч.11 ст.7 ФЗ «О техническом регулировании») [15].

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» вступил в силу через шесть месяцев после его официального опубликования [18].

Для его реализации распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р был утвержден «Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [69].

В этом Перечне были представлены те же СНИПы, что и во вновь утвержденном Перечне, однако из них были исключены требования пожарной безопасности, поскольку требования пожарной безопасности изложены в сводах правил добровольного применения и в национальных стандартах, включенных в «Перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и осу-

ществления оценки соответствия», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 304-р [60].

Процедура замены Перечней и возврата к старым нормам не предусмотрена Федеральным законом «О техническом регулировании», поскольку это противоречит принципу соответствия технического регулирования уровню научно-технического развития (см. ст.3 ФЗ «О техническом регулировании»).

Следует заметить, что все виды безопасности, включенные в «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», подпадают под действие Федерального закона «О техническом регулировании». При этом технические регламенты должны устанавливать минимально необходимые требования с учетом риска причинения вреда (см. ч.1, ст.7 ФЗ «О техническом регулировании») [15].

Возврат к старым нормам, не учитывающим риск причинения вреда, противоречит также Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», указывающей на необходимость переработки нормативной базы, не отвечающей современным требованиям, и необходимость перехода на риск-ориентированную модель технического регулирования [29].

3) В Перечень включены нормативные документы, содержащие многочисленные обязательные требования пожарной безопасности со ссылками на СНиП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» [88], который в этот Перечень не включен - т.е. является нормативным документом добровольного применения.

4) Правила, включаемые в вышеуказанные перечни, не могут служить препятствием осуществлению предпринимательской деятельности в большей степени, чем это минимально необходимо для выполнения целей, указанных в п.1 ст.6 Федерального закона «О техническом регулировании» (см. ч.11, ст.7 ФЗ «О техническом регулировании») [15].

Это требование также установлено частью 6 статьи 3 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [18].

Несмотря на это, в Перечень включены требования пожарной безопасности, не являющиеся минимально необходимыми, поскольку они направлены на защиту имущества, которым его собственники имеют право им рисковать в пределах предпринимательских рисков, установленных частью 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации [2] - т.е. в число обязательных требований Перечня включены требования пожарной безопасности, не являющиеся обязательными по действующему законодательству.

Таким образом, прямое применение требований пожарной безопасности, включенных в Перечень, является нарушением конституционного права граждан (предпринимателей) на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности (см. ч.1, ст.34 Конституции Российской Федерации) [1].

Действие и применение норм гражданского права, содержащиеся в указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Рос-

сийской Федерации, определяются правилами главы 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (см. ч.6, ст.3 ГК РФ) [2], но не методическими рекомендациями Минстроя России.

Участие Минэкономразвития РФ в процедуре утверждения методических рекомендаций по применению перечня не совпадает с его оценкой качества нормативной базы как жесткой, избыточной, противоречивой и затратной. Эта оценка постоянно подтверждается в ежегодных аналитических докладах Минэкономразвития РФ «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» [30-31].

Поэтому, утверждение методических рекомендаций по применению Перечня обязательных к применению жестких, избыточных, противоречивых и затратных требований пожарной безопасности, потребует от Минэкономразвития РФ официальных разъяснений своей позиции.

5) Нормативные документы по пожарной безопасности МЧС России разрабатывались в соответствии с требованиями Конституции РФ и Федерального закона «О техническом регулировании» (см. ст.3 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности») [17].

В такой ситуации постановление Правительства РФ не может служить правовой основой для переработки нормативных документов по пожарной безопасности и приведению их в соответствие требованиям, включенным в Перечень, которые по действующему законодательству не могут применяться как обязательные.

При этом нормативные документы, содержащие термодинамические расчетные методики оценки пожарных рисков, нельзя привести в соответствие включенным в Перечень требованиям, которые основаны на старых иллюзорных представлениях о пожарах и не учитывают пожарных рисков.

В данном случае имеет место нарушения принципа соответствия технического регулирования уровню научно-технического развития, установленного статьей 3 Федерального закона «О техническом регулировании» [15].

Более того, в соответствии с требованиями части 1 статьи 8 Закона РФ от 10 июня 1993 г. № 5154-1 «О стандартизации» [28] требования пожарной безопасности, содержащиеся в СНИПах (отраслевых стандартах) должны были быть приведены в соответствие требованиям ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования» [42], содержащего расчетные методики оценки пожарных рисков.

20 лет назад Госстрой России не выполнил это требование и попытался решить эту задачу наоборот – привести национальные стандарты в соответствие требованиям нормативных документов, имеющих более низкий правовой статус.

6) Концепцией проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» и соответствующими распоряжениями Правительства РФ предусматривается переход всех контрольно-надзорных органов на риск-ориентированную модель, основан-

ную на оценке вреда, который может быть причинен чрезвычайными ситуациями, и выборе мер обеспечения безопасности, адекватных этому вреду.

Представленные в Перечне устаревшие требования пожарной безопасности недостаточны по отношению к обеспечению безопасности людей и избыточны по отношению к защите имущества.

7) Прямое применение требований пожарной безопасности, включенных в Перечень, при разработке проектных решений вводит в заблуждение проектировщиков и заказчиков, полагающих, что безопасность людей при пожаре обеспечена посредством выполнения этих требований.

Однако при проверках объектов, проводимых надзорными органами, выявляется наличие угрозы людям в случае возникновения пожара, для чего применяются расчетные методы оценки пожарных рисков, доказывающие наличие такой угрозы.

Как показывает практика проведения административных расследований, связанных с административным приостановлением эксплуатации объектов, а также практика расследования дел о пожарах, факт нарушений требований пожарной безопасности, включенных в Перечень, не означает наличия угрозы людям, и наоборот – наличие угрозы людям может иметь место при отсутствии всяких нарушений этих требований.

В такой ситуации эксплуатация законченного строительством нового объекта может быть приостановлена с последующим предъявлением заказчиком соответствующих претензий к проектной организации и государственной экспертизе.

Эта ситуация может еще больше осложниться при пожарах с гибелью людей и возбуждении уголовных дел по ст. 219 УК РФ «Нарушение требований пожарной безопасности» [5] в отношении проектировщиков, и по ст. 293 УК РФ «Халатность» [5] в отношении экспертов, которые не учли пожарных рисков при разработке и оценке мер пожарной безопасности.

Наряду с принятием постановления Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521 [113] Президент Российской Федерации, поручением от 4 января 2015 г. № Пр-13, поручил Председателю Правительства Российской Федерации внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации, учитывающую переход на риск-ориентированную модель реализации контрольных функций и полномочий [116].

В связи с этим, МЧС России и Минэкономразвития России не выполнили требований этого постановления Правительства Российской Федерации в части переработки сводов правил, разработанных МЧС России, к 1 марта 2015 г., и согласования Методических рекомендаций по применению Перечня [113], поскольку положения этого постановления противоречат действующему законодательству, регулирующему общественные отношения, законодательству в области технического регулирования и поручению Президента Российской Федерации.

В случаях противоречий постановлений Правительства Российской Федерации положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (в данном случае нарушено право на предпринимательский риск и не обеспечивается необходимый уровень безопасности людей) применяется Гражданский кодекс Российской Федерации [2, ст.3].

При этом положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся сферы применения Федерального закона «О техническом регулировании» (в том числе прямо или косвенно предусматривающие осуществление контроля (надзора) за соблюдением технических регламентов), применяются в части, не противоречащей этому закону [15, ст.4, ч.2].

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 января 2015 г. № Пр-13 [116] Министерством экономического развития РФ был разработан проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», который предполагается ввести в действие с 1 января 2016 г. [29]. Этим законом предусмотрены:

- разработка профилей рисков [29, ст. 40];
- управление рисками [29, ст. 36];
- разработка ведомственных систем управления рисками [29, ст. 37];
- перечень надзорных, контролирующих и разрешительных органов, в который был включен строительный надзор и исключена государственная экспертиза проектов [29, ст.ст. 8-10].

В связи с этим, рамках реализации риск-ориентированной модели надзорной деятельности в МЧС России были разработаны:

- предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [16] в части разделения объектов на группы риска, в целях оптимизации проверок, и изменения порядка нормативно-правового регулирования, в целях его приведения в соответствие требованиям законодательства о техническом регулировании (см. Приложение 6);

- «Концепция федерального закона «О наделении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по осуществлению федерального государственного пожарного надзора» (см. Приложение 7) [117];

- «Концепция основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России» (см. Приложение 8) [118], которой предусмотрена переработка законодательных и нормативных актов, содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов, регламентирующих надзорную деятельность.

В основу «Концепции основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России» [118] были положены разработки, раскрывающие технологию (механизм) реализации риск-ориентированной модели надзорной деятельности, сформулированной еще в

1990 г. на научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора» [41]:

1) Козлачков В.И. Проблемы и методы совершенствования подготовки пожарно-профилактических работников. Комплексный подход – Минск, «Полымя», 1991 г. [121].

2) Козлачков В.И., Артемьев В.П., Плюто В.С. и др. Обеспечение пожарной безопасности объектов народного хозяйства. Комплексный подход. /Учебное пособие в 3-х частях. Минск, «Полымя». 1992-1998 г.г. [122].

3) Козлачков В.И., Хохлова А.Ю. Экспресс-оценка пожарных рисков при обследовании зданий и сооружений. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 2323-В2001 от 08.11.2001 г. [123].

4) Козлачков В.И., Лобаев И.А. Экспресс-оценка пожарных рисков при изменении функционального назначения зданий. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 2325-В2001 от 08.11.2001 г. [124].

5) Козлачков В.И., Андреев А.О. Разработка метода экспресс-оценки угрозы людям при пожаре. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 1243-В2006 от 17.10.2006 г. [125].

6) Козлачков В.И., Карпенко Д.А. Организация проверок противопожарного состояния объектов при осуществлении государственного пожарного надзора. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 44-В2008 от 22.01.2008 г. [126].

7) Козлачков В.И., Ершов А.В., Ягодка Е.А. и др. Функциональная организация информационной базы, обеспечивающей регулирование отношений в области пожарной безопасности. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 231-В2008 от 17.03.2008 г. [127].

8) Козлачков В.И., Ершов А.В., Вечтомов и др. Идентификация объектов технического регулирования при применении «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности». – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 936-В2008 от 10.12.2008 г. [128].

9) Козлачков В.И., Лобаев И.А., Андреев А.О. и др. «Государственный пожарный надзор» / Курс лекций. – М.: АГПС МЧС России, 2009 [129].

10) Козлачков В.И. Информационная деятельность. Система ориентиров. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 535-В2010 от 22.09.2010 г. [130].

11) Козлачков В.И. Оценка деятельности государственных инспекторов по пожарному надзору при расследовании пожаров с гибелью людей. – М.: АГПС МЧС России, 2010 [131].

12) Козлачков В.И. Техническое регулирование в области пожарной безопасности. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 325-В2011 от 05.07.2011 г. [132].

13) Козлачков В.И., Ершов А.В., Вечтомов Д.А., Уваров И.А. и др. Применение, мониторинг и корректировка требований пожарной безопасности. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 326-В2011 от 05.07.2011 г. [133].

14) Козлачков В.И., Лобаев И.А., Хохлова А.Ю. и др. «Надзорная деятельность МЧС России»/ Курс лекций. – М.: АГПС МЧС России, 2011 [134].

15) Козлачков В.И., Вечтомов Д.А. Обработка нормативной информации в процессе мониторинга требований пожарной безопасности. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 132-В2013 от 13.05.2013 г. [135].

16) Козлачков В.И., Ягодка Е.А. Оперативная обработка информации при оценке угрозы причинения вреда лучистым теплом. – М.: ВИНТИ РАН, Деп. № 370-В2013 от 16.12.2013 г. [136].

17) Козлачков В.И. Анализ правоприменительной практики при осуществлении государственного пожарного надзора и концепция совершенствования надзорной деятельности.- М.:АГПС МЧС России, 2013 [137].

18) Козлачков В.И. Особенности осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях. –М.: АГПС МЧС России, 2014 [138].

19) Козлачков В.И., Лобаев И.А. Основы государственной политики в области государственного пожарного надзора. Учебное пособие. – М.: АГПС МЧС России, 2014 [139].

«Концепция основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России» и материалы по ее реализации были положены в основу проекта «Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения пожарной безопасности на период до 2030 года» [119].

Итоги исторического анализа проблемы перехода на риск-ориентированную модель можно представить итоговыми таблицами 1.1 и 1.2:

Таблица 1.1 - Этапы формирования риск-ориентированной модели обеспечения пожарной безопасности

Период времени	Наименование этапа
1978-1980	Проектирование, реконструкция и строительство объектов «Олимпиады-80», показавшие отставание отечественной нормативной базы (в т.ч. и в области пожарной безопасности) от зарубежных аналогов.
1981-1989	Формирование государственной политики в области технического регулирования, направленной на оптимизацию затрат, связанных с обеспечением безопасности. Принятие законов о предпринимательской деятельности и основ гражданского законодательства, направленных на создание условий и свобод для предпринимательства [22-27].
1990	Проведение Всесоюзной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора», подтвердившей необходимость перехода к расчетно-обоснованной системе противопожарной защиты объектов национальной экономики [41].
1991-1992	Разработка и введение в действие ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования», устанавливающего возможность выбора вариантов противопожарной защиты объектов на основе оценки пожарных рисков [42]. Введение в учебный процесс ВИПТШ МВД СССР учебных дисциплин «Опасные факторы пожара», с изучением расчетных методов оценки пожарных рисков, и «Государственный пожарный надзор», с изучением форм и методов осуществления надзорной деятельности в условиях рыночной экономики.

1993	<p>Принятие и введение в действие Закона РФ «О стандартизации», установившего необходимость приведения отраслевых стандартов (СНиПов, ППБ, НПБ, РД и пр.) в соответствие требованиям государственных стандартов (в частности, требованиям ГОСТ 12.1.004-91*) [28].</p> <p>Принятие Конституции Российской Федерации, установившей ограничения прав и свобод только федеральными законами и только в случаях нарушения чужих законных прав и интересов [1].</p>
1994	<p>Принятие и введение в действие Гражданского кодекса Российской Федерации, установившего право на предпринимательские риски – право рисковать собственным имуществом [2].</p>
1996	<p>Принятие и введение в действие Уголовного кодекса Российской Федерации, установившего уголовную ответственность за нарушения требований пожарной безопасности только в случаях гибели людей, причинения тяжкого вреда их здоровью и причинения вреда чужому имуществу (при определенных условиях и определенных размеров) [5].</p>
1998	<p>Разработка ГОСТ Р 12.3.047-98 «Пожарная безопасность технологических процессов», содержащего комплекс расчетных методик оценки пожарных рисков для людей и имущества [43].</p>
2002-2003	<p>Принятие и введение в действие Федерального закона «О техническом регулировании», устанавливающего порядок разработки требований безопасности на основе оценки риска причинения вреда и минимальной необходимости мер безопасности [15].</p> <p>Разработка и введение в действие «Правил пожарной безопасности в Российской Федерации» (ППБ 01-03), устанавливающих необходимость оценки пожарных рисков при разработке систем пожарной безопасности объектов [45].</p>
2008-2010	<p>Разработка, принятие и введение в действие Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», устанавливающего возможность выбора вариантов противопожарной защиты объектов – типового или расчетно-обоснованного (с оценкой пожарных рисков) [17].</p> <p>Принятие и введение в действие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который уточнил условия ответственности за нарушения обязательных требований безопасности – наличие угрозы людям, животным, растениям, окружающей среде и безопасности государства [14, ст.17].</p> <p>Принятие «Перечня национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и осуществления оценки соответствия» [60], в который были включены ГОСТ 12.1.004-91* «Пожарная безопасность. Общие требования» [42] и ГОСТ Р 12.3.047-98 «Пожарная безопасность технологических процессов» [43], содержащие расчетные методики оценки пожарных рисков [60, п.п. 189, 190].</p> <p>Разработка и введение в действие сводов правил пожарной безопасности добровольного применения [48-59].</p> <p>Разработка и введение в действие нормативных документов, содержащих расчетные методики оценки пожарных рисков для многофункциональных и производственных зданий [67-68].</p> <p>Принятие и введение в действие Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», установившего возможность разработки расчетно-обоснованных систем безопасности объектов [18].</p>

	<p>Принятие и введение в действие «Перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Из нормативных документов – в основном СНиПов, представленных в этом Перечне, были исключены требования пожарной безопасности, содержащие жесткие, типовые технические решения [69].</p>
2015	<p>Разработка проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», устанавливающего систему оценки и управления рисками при осуществлении надзорной деятельности [29].</p> <p>Разработка и принятие «Концепции основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России», которой предусмотрена переработка законодательных и нормативных актов, содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов, регламентирующих надзорную деятельность, основанную на риск-ориентированной модели [118].</p> <p>Разработка проекта «Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения пожарной безопасности на период до 2030 года» [119].</p> <p>Разработка проекта по формированию системы профессионального развития государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов с 1 января 2016 г. (в первую волну включены надзоры МЧС России) [34].</p> <p>Разработка проекта «Методических рекомендаций по оптимизации структуры, штатной численности и фонда оплаты труда государственных гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также по определению показателей эффективности их деятельности и мониторингу достижения указанных показателей» [35].</p> <p>Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. [36].</p>
1991-2015	<p>Разработка методологической и технологической основы реализации риск-ориентированной модели надзорной деятельности [121-139].</p>

Таблица 1.2 - Вызовы времени и попытки совершенствования типовой нормативной базы

<p>1978-1980 Проблема отставания отечественной нормативной базы от зарубежных аналогов при проектировании и строительстве объектов «Олимпиады-80».</p>	<p>Изучение проблемы. Разработка основных направлений совершенствования (актуализации) существующей нормативной базы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) переработка действующей нормативной базы и приведение ее в соответствие с международными стандартами, <i>но только в части, согласующейся с отечественными, «простыми», но жесткими (частными) нормами, без учета расчетных методов проектирования;</i> 2) дополнение нормативной базы требованиями, ранее не содержащимися в нормативных документах; 3) редакционная корректировка существующих нормативных требований.
---	---

<p>1981-1991 Разработка и принятие законов о предприятиях и предпринимательстве, о кооперации, о новых основах гражданского законодательства, требующих гибкой нормативной базы, расширяющей свободу предпринимательской деятельности и направленной на оптимизацию затрат на противопожарную защиту объектов [21-27].</p>	<p>Актуализация нормативной базы и резкое увеличение количества нормативных документов, содержащих жесткие требования пожарной безопасности [70-87].</p> <p>Снижение качества нормативных требований по причине их несогласованности.</p> <p>Снижение надежности работы экспертов и специалистов до $R=0,16-0,2$, понижение качества и увеличение сроков рассмотрения проектной документации по причинам:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) увеличения объемов нормативной информации; б) высокой динамики изменений, происходящих в нормативной базе; в) низким уровнем профессионализма профильных специалистов, ориентировочная основа профессиональной деятельности которых формируется в течение 10-12 лет в процессе активной практики применения требований пожарной безопасности [143]. <p>Повышение затрат на противопожарную защиту объектов.</p>
<p>1992-1999 Введение в действие ГОСТ 12.1.004-91* (1992) «Пожарная безопасность. Общие требования», допускающего разработку расчетно-обоснованных (гибких) систем противопожарной защиты объектов [42].</p> <p>Принятие и введение в действие Закона РФ «О стандартизации» (1993), установившего основы технического регулирования и, в частности, требование о соответствии отраслевых стандартов (СНиПов, НПБ и пр.) положениям государственных стандартов [28].</p> <p>Принятие и введение в действие Конституции РФ (1993), установившей права и свободы граждан, которые могут быть ограничены только федеральными законами и только в случаях, необходимых для защиты чужих прав и свобод [1].</p> <p>Принятие и введение в действие Гражданского кодекса РФ (1994), установившего право граждан на предпринимательские риски [2].</p> <p>Принятие и введение в действие Уголовного кодекса РФ (1996), установившего уголовную ответственность за нарушения требований пожарной безопасности только в случаях гибели людей или причинения тяжкого вреда их здоровью [5].</p>	<p>Разработка и введение в действие базового СНиПа 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» [88], в котором заявлены основные отличия от прежнего СНиП 2.01.02-85* [70]:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) расширение вариантности и повышение адекватности выбора средств и способов противопожарной защиты угрозе пожара; 2) изложение главных требований к противопожарной защите зданий и сооружений в форме целей этой защиты; 3) приоритетность требований, направленных на обеспечение безопасности людей при пожаре, по сравнению с другими противопожарными требованиями; 4) возможность отступлений от требований этого СНиПа при наличии мероприятий, компенсирующих эти отступления [88]. <p>При этом:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) позиция 1 этого заявления (расширение вариантности) была реализована в форме повышения дробности (увеличения количества) обязательных жестких (частных) требований пожарной безопасности, в т.ч. и требований, направленных на защиту имущества, которым собственник имеет право рисковать; б) заявленные позиции 2-3 не были реа-

	<p>лизованы в нормативной базе, несмотря на требования Конституции РФ [1], Гражданского кодекса РФ [2] и Уголовного кодекса РФ [5].</p>
<p>2000 Заявление Рабочего центра реформ о несоответствии применяемой типовой нормативной базы вызовам времени и неэффективной деятельности надзорных и контролирующих органов [44].</p>	<p>Произведено обновление серии СНиПов 80-х, с внешними редакционными корректировками без изменения жестких требований пожарной безопасности [89-95].</p> <p>При этом СНиП 21-01-97* оставлен без изменений.</p>
<p>2002-2003 Принятие и введение в действие Федерального закона «О техническом регулировании» [15].</p>	<p>1. Принятие и введение в действие Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (2008-2009) с включением в него ряда жестких требований пожарной безопасности, в нарушение закона «О техническом регулировании» и преамбулы СНиП 21-01-97*, содержащей положение об изложении главных требований к противопожарной защите зданий и сооружений в форме целей этой защиты [17].</p> <p>«Концепцией основных направлений совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России» (2015) планируется переработка этого технического регламента и приведение его в полное соответствие требованиям Федерального закона «О техническом регулировании» [118].</p> <p>1. Принятие и введение в действие Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (2009-2010) со ссылкой на обязательное применение Перечня стандартов и вышечисленных СНиПов, из которых, однако (при составлении и утверждении этого Перечня) были исключены требования пожарной безопасности [18].</p> <p>2. Продолжение практики прямого и обязательного применения требований пожарной безопасности, содержащихся в СНиПах, независимо от их исключения из обязательного Перечня.</p>
<p>2013-2014 Заявления Минэкономразвития России о проблемах сдерживания развития национальной экономики, необходимости переработки нормативной базы и перехода на риск-ориентированную модель [30-33].</p>	<p>1. Заявление Министра России об отказе от работы по риск-ориентированным технологиям по причине неспособности специалистов экспертных организаций применять новые технологии [112].</p> <p>2. Принятие обязательного к применению Перечня сводов правил (СНиПов) с включением в него прежних жестких требований пожарной безопасности [113].</p>

<p>2015 Разработка проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», устанавливающего риск-ориентированную модель надзорной деятельности, для чего установлены сроки переработки нормативной базы [29].</p>	<p>Из перечня надзорных, контролирующих и разрешительных органов исключена государственная экспертиза проектов [29].</p>
--	--

Выводы по разделу

1. Мнение противников риск-ориентированной модели, в части ее новизны и непроработанности, является безосновательным.

2. Проблема реализации риск-ориентированной модели методологически и технологически решена.

3. Причиной, препятствующей практической реализации риск-ориентированной модели в строительном комплексе, является отсутствие компетентных специалистов, осуществляющих государственную экспертизу проектной документации на строительство объектов национальной экономики.

4. Попытка дробления нормативных требований и увеличение количества частных норм, содержащих конкретные («простые», но жесткие) технические решения, не имеет перспективы и лишь усложняет ситуацию, но не упрощает работу специалистов.

Козлачков Василий Иванович

ТИПОВАЯ И РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛИ
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Монография

Издано в авторской редакции