

В. Б. КОРОБКО, д-р техн. наук, академик Национальной академии наук пожарной безопасности, руководитель Института профессиональной культуры им. В. И. Козлачкова (Россия, 101000, г. Москва, Большой Харитоньевский пер., 9, оф. 28; e-mail: vkorobko@mail.ru)

Ю. М. ГЛУХОВЕНКО, д-р техн. наук, академик Национальной академии наук пожарной безопасности, советник руководителя Федерального центра нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве (Россия, 107139, г. Москва, Орликов пер., 3, стр. 1; e-mail: gluhovenko@gmail.com)

А. С. ОВЧИНСКИЙ, д-р техн. наук, профессор, профессор кафедры информационной безопасности Учебно-научного комплекса информационных технологий Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя (Россия, 107061, г. Москва, Окружной пр., 4)

И. В. ГУРЛЕВ, д-р техн. наук, старший научный сотрудник, главный научный сотрудник Научного центра Академии управления МВД России (Россия, 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8)

УДК 351.004.5:614.8

АКТУАЛИЗАЦИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОСНОВЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА

Представлен анализ современных тенденций и проблем совершенствования регулирования контрольно-надзорной деятельности в странах Европы и России. Рассматривается разработанное организационно-техническое решение по актуализации требований пожарной безопасности за счет их дифференцированного применения через оценку степени риска причинения вреда. Показано, что теоретическую основу решения составляют принципы технического регулирования и их реализация в "Основах государственной политики в области государственного пожарного надзора". Разработана программа актуализации обязательных требований пожарной безопасности, в которой реализуется формула: сначала оценить размер вреда, причиняемого охраняемым ценностям, затем отобрать (подобрать либо разработать) соразмерные вреду требования пожарной безопасности. Показано, что реализация программы актуализации обязательных требований пожарной безопасности позволит существенным образом повысить уровень защиты людей и имущества, качество контрольно-надзорной деятельности и снизить административное давление на предпринимателей.

Ключевые слова: пожарная безопасность; риск-ориентированный подход; контрольно-надзорная деятельность; правила идентификации; обязательные требования.

DOI: 10.18322/PVB.2018.27.06.7-17

Введение

Общество проявляет все большую обеспокоенность высокими рисками причинения вреда экономической деятельности в форме упущенной выгоды от неточного и избыточного регулирования отношений в рамках типовой парадигмы организации контрольно-надзорной деятельности [1].

Основным практическим результатом административной реформы, осуществляемой во всем мире на протяжении последнего тысячелетия, является переход от принципа "единственное правильное решение" к принципу "решений много в обозначенных границах".

Начало практической фазы административной реформы в Российской Федерации обозначено Указом

Президента Российской Федерации, утвердившим "Концепцию реформирования государственной службы Российской Федерации" [2].

Реформа административного управления в Российской Федерации созвучна с административной реформой стран Европейского союза, который предлагает внедрение риск-ориентированного подхода в стандарты контрольно-надзорной деятельности [3] в целях снижения коррупционных рисков и рисков охраняемых ценностей, повышения роста экономики, большей прозрачности и подотчетности государственного регулирования.

В отчете Совета Европы [4] установлено, что законодательство любой страны должно защищать права и безопасность потребителей и граждан и гаранти-

ровать предоставление товаров и услуг соразмерно общественным интересам, а также определен основной инструмент законодательного обеспечения этого положения — проверки и контроль за экономической деятельностью производителей товаров и услуг. На примере Франции, Италии и Германии в [4] продемонстрировано, что главной современной проблемой контрольно-надзорной деятельности является дублирование сфер компетентности, что негативным образом влияет на государственные расходы и расходы предприятий. В [4] также указано, что в отдельных странах (Нидерланды, Великобритания) успешно реализуются программы по консолидации разделенной контрольно-надзорной деятельности, которые уже привели к радикальному (более чем в 2 раза) сокращению количества контрольно-надзорных органов.

Для Российской Федерации практика, анализируемая в отчете Совета Европы [4], более чем актуальна: на начало 2018 г., по оценкам доклада [5], в Российской Федерации насчитывается более 750 видов контрольно-надзорной и разрешительной деятельности и более 2 млн. проверяемых требований.

Практически административная реформа в области контрольно-надзорной и разрешительной деятельности реализуется в рамках сразу двух программ: “Плана мероприятий (“Дорожная карта”) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы” (далее — Дорожная карта) [6] и приоритетной программы “Реформа контрольной и надзорной деятельности” (далее — Приоритетная программа) [7]. Два этих документа во многом дублируют друг друга, что создает предпосылки для противоречий и коллизий.

Изучение формальных итогов этапа 2016–2017 гг. реформы контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (в целом) и в области пожарной безопасности (в частности) с позиции фактических изменений организации (осуществления) контрольно-надзорной деятельности показало наличие методологической проблемы:

- в табл. 1.1 аналитического доклада 2017 г. [8] зафиксирован факт того, что реализованные в 2016 и 2017 гг. мероприятия по актуализации обязательных требований и внедрению риск-ориентированного подхода не дали конечного положительного результата, т. е. не привели к отказу от прежней (палочной, недифференцированной, неэффективной и нерезультативной) модели контрольно-надзорной деятельности;
- положения пп. 33 и 36 разд. “Перечень мероприятий, подлежащих реализации” Дорожной карты [4] (“Разработка предложений по установлению порядка составления перечня обязательных

требований, в том числе по исключению устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований” и “Подготовка предложений по устранению устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований в сфере обеспечения пожарной безопасности”), по сути, не были реализованы, что косвенно подтверждается неудовлетворительной оценкой общих итогов реформы периода 2016–2017 гг. [8, см. табл. 1.1]. Отсутствие нормативно установленного порядка составления перечней обязательных требований (критериев отбора обязательных требований) позволило составить списки обязательных требований не в целях проведения административной реформы (уточнения предмета проверки, повышения уровня защиты охраняемых ценностей и снижения административного давления на бизнес), а в целях обеспечения преемственности собственной контрольно-надзорной деятельности. Это привело, по сути, к имитации деятельности по устранению устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований.

В марте 2018 г. членам рабочей группы № 1 по реформированию контрольно-надзорной деятельности (промышленная и пожарная безопасность) Российского союза промышленников и предпринимателей было дано поручение представить свои предложения по первоочередным мерам следующего этапа Приоритетной программы [7] — проекта “Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований”.

В рамках исполнения данного поручения было разработано предложение по первоочередной мере — внедрению применения требований пожарной безопасности на основе риск-ориентированного подхода.

Практическая реализация данного предложения была оформлена в виде проекта “Разработка и практическое внедрение методологических и методических основ применения требований пожарной безопасности на основе риск-ориентированного подхода” (далее — Проект) в составе Приоритетной программы [7].

В основу данной разработки были положены не имеющие мировых аналогов результаты многолетних научно-практических исследований Учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России, проводившихся под руководством д-ра филос. наук, проф. В. И. Козлачкова, а также материалы публичных обсуждений этих результатов в контексте их применения для решения проблемной ситуации в сфере администрирования пожарной безопасности, организованных Комиссией Деловой России по пожарной безопас-

ности, Комитетом Деловой России по техническому регулированию и промышленной безопасности и Комитетом Деловой России по регулированию контрольно-надзорной деятельности в 2015–2017 гг.

В рамках настоящей работы представлено краткое изложение данного Проекта.

Стратегической целью Проекта является повышение уровня:

1) правопорядка в сфере обеспечения пожарной безопасности — сбалансированности интересов лиц — участников отношений по противопожарной защите объектов национальной экономики;

2) защиты охраняемых ценностей в случае пожара;

3) точности измерения уровня обеспечения пожарной безопасности путем установления более четкой, чем в настоящее время, причинно-следственной связи между проверяемой деятельностью (и связанными с этой деятельностью зданиями, сооружениями, иными физическими объектами) и требованиями, предъявляемыми при пожарном надзоре за этой деятельностью.

Практические целевые результаты Проекта:

1) снижение общего количества проверяемых требований пожарной безопасности;

2) снижение временных затрат бизнеса на выездные проверки;

3) снижение материальных (финансовых) затрат бизнеса на реализацию мер по обязательным требованиям пожарной безопасности до минимально необходимого уровня, обоснованного оценкой пожарного риска;

4) повышение уровня противопожарной защиты людей;

5) повышение уровня противопожарной защиты имущества;

6) обеспечение исполнения конституционного права рисковать собственным имуществом в предпринимательских целях;

7) обеспечение единообразия, верификации (проверяемости), открытости и доверия к результатам контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности;

8) обеспечение условий для широкого внедрения самостоятельной формы контроля — декларирования пожарной безопасности на основе результатов оценки пожарных рисков;

9) обеспечение режима профилактики проверяемых требований через их прозрачность и процедуры самодиагностики — декларирование пожарной безопасности;

10) обеспечение капитализации затрат на меры пожарной безопасности;

11) повышение оборачиваемости средств на проектирование и строительство новых объектов;

12) обеспечение условий для простого внедрения новых логистических и/или функциональных устройств бизнес-проектов, зданий и сооружений;

13) обеспечение условий для простого внедрения новых материалов, техники и технологий в проектирование и строительство (в том числе *Building Information Model* (BIM) и информационное моделирование);

14) внедрение инновационных подходов в процессы обеспечения пожарной безопасности;

15) обеспечение запроса по подготовке кадров высокой квалификации, способных решать нестандартные и уникальные задачи в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Обоснование Проекта

1. В табл. 1.4 аналитического доклада 2015 г. [5] зафиксировано наличие порядка (правил) дифференцированного предъявления обязательных требований пожарным надзором в зависимости от степени пожарного риска — риска причинения вреда охраняемым ценностям.

На практике этот порядок (правило) нормативно не закреплён в обязанностях и полномочиях должностных лиц государственного федерального пожарного надзора и по этой причине, даже при наличии правовых законодательных оснований, как правило, не используется. Этот факт сбивчиво, противоречиво и без ссылок на Федеральный закон “О техническом регулировании” [9] отражен в ссылке “20” на с. 50 аналитического доклада 2016 г. [10].

2. В табл. 1.1 аналитического доклада 2017 г. [8] зафиксирован факт, что реализованные в 2016 и 2017 гг. мероприятия по совершенствованию обязательных требований и применению риск-ориентированного подхода не дали положительного конечного результата, что требует внесения в Приоритетную программу [7] таких изменений, которые приведут к положительному практическому результату.

3. Приоритетная программа [7] предусматривает внедрение риск-ориентированного подхода для составления графиков (периодичности) плановых проверок, что является второстепенной целью этого инструмента. Основная же цель его внедрения указана в ч. 1 ст. 7 [5] — применение обязательных требований на основе оценок рисков причинения вреда охраняемым ценностям.

4. Приоритетной программой [7] поставлены следующие задачи: установление исчерпывающих перечней обязательных требований на 2017 г.; актуализация обязательных требований по пяти наиболее массовым видам предпринимательской деятельности (розничная торговля, общественное питание, производство продуктов питания, операции с недви-

жимым имуществом и пассажирские перевозки) на 2018 г.; реализация механизма систематической оценки эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий на 2018 г.

Однако для решения указанных задач не установлен конкретный и методологически адекватный инструмент или способ их реализации, что не только создает избыточную диспозитивность в выборе инструмента, но и не гарантирует получения положительного конечного результата, а именно: повышения уровня правопорядка, повышения уровня противопожарной защиты охраняемых ценностей, повышения точности измерения уровня пожарной безопасности проверяемых объектов.

Для решения указанных задач предлагается применить наиболее соответствующий для этих целей инструмент — риск-ориентированный подход, реализация которого уже предусмотрена Приоритетной программой [7] для обоснования периодичности плановых проверок, а не для применения требований пожарной безопасности.

Внедрение риск-ориентированного подхода в процедуры применения (проверки исполнения) требований пожарной безопасности позволит существенным образом продвинуться в реализации шести нормативно установленных приоритетных направлений реформы в сфере пожарной безопасности, а именно:

- 1) раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований, подлежащих проверке;
- 2) применение риск-ориентированного подхода;
- 3) регламентация мероприятий по контролю (формирование полной нормативно-правовой базы по всем видам контроля, фиксация закрытого исчерпывающего перечня видов государственного контроля);
- 4) целеполагание (оценка конечного результата: оценка результативности и эффективности) контрольно-надзорной деятельности;
- 5) гибкое нормирование (применение альтернативных систем негосударственной оценки соответствия);
- 6) профилактические мероприятия и консультирование бизнеса.

Реализация Проекта позволит:

- резко повысить надежность деятельности по обеспечению пожарной безопасности и контрольно-надзорной деятельности по обеспечению пожарной безопасности;
- резко сократить количество предъявляемых обязательных требований для конкретного проверяемого объекта;

- резко сократить затраты на меры пожарной безопасности до минимально необходимого уровня, обоснованного оценкой пожарного риска (по оценкам Минэкономразвития России — в 4–5 раз, по оценкам специалистов — в 5–7 раз);
- резко сократить время на проведение проверки;
- резко (на два порядка) сократить количество выездных проверок (основное количество плановых проверок станут камеральными, без выезда на проверяемый объект; суть такой контрольно-надзорной деятельности заключается в проверке документов обязательного подтверждения соответствия: деклараций соответствия обязательным требованиям на объект/деятельность и/или сертификатов соответствия обязательных требований на объект/деятельность);
- резко сократить затраты бизнеса на выездные проверки;
- резко сократить количество и виды повторных проверок (проверок предписаний, повторных экспертиз, проверок устранения замечаний и т. п.);
- в разы сократить общее время всех видов согласования инвестиционных проектов (выбор площадки, экспертиза проектной документации, получение разрешения на строительство и т. п.);
- в разы сократить время на все виды разрешений на ввод в эксплуатацию завершенных строительством инвестиционных проектов (заключения, согласования и т. п.);
- резко повысить качество предъявляемых требований в отношении охраняемых ценностей в связи с установлением причинно-следственной связи между каждым предъявляемым требованием и проверяемым объектом/деятельностью на основе оценки пожарных рисков;
- резко повысить показатели эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности;
- резко повысить ответственность проверяющих и проверяемых в связи с переносом бремени надлежащего определения точного перечня предъявляемых обязательных требований на проверяемых и практическим исключением гипотетической возможности предъявления избыточных требований;
- резко повысить гибкость предъявляемых требований в соответствии с динамикой функционального и логистического устройства проверяемых объектов и динамикой интересов проверяемых субъектов;
- резко повысить заинтересованность проверяющих и проверяемых в привлечении высококвалифицированных специалистов;

- перевести основную часть контрольно-надзорной деятельности в консультирование и профилактику обязательных требований;
- привести все существующие “пожарные надзоры” (один природный — государственный пожарный надзор и более 28 логистических контрольно-надзорных органов, использующих требования пожарной безопасности в основе своей деятельности, такие как экспертиза проектной документации, государственный строительный надзор, Ростехнадзор и др.), все существующие нормативные базы пожарной безопасности (более 20, созданных разными “пожарными” надзорами) и любые вновь появившиеся “пожарные надзоры” и их нормативные базы к единому знаменателю — обеспечить единство правоприменения всех существующих и вновь разрабатываемых требований, систем требований и нормативных баз в сфере обеспечения пожарной безопасности;
- сформировать единый профессиональный стандарт контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности (пока МЧС России, Минстрой России и др. разрабатывают собственные, отличающиеся друг от друга, профессиональные стандарты деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности и производства контрольно-надзорной деятельности по проверке требований пожарной безопасности);
- сократить количество проверяющих, повысить их квалификацию, повысить уровень их заработной платы, повысить уровень прозрачности и проверяемости их деятельности, а также уровень доверия к контрольно-надзорной деятельности;
- резко повысить эффективность и результативность приоритетной программы в части государственного пожарного надзора;
- повысить уровень противопожарной защиты имущества;
- обеспечить повышение капитализации затрат на меры пожарной безопасности;
- сократить возможности использования мер пожарной безопасности в целях недобросовестной конкуренции;
- повысить ликвидность объектовых средств, затраченных на меры пожарной безопасности;
- повысить оборачиваемость средств на проектирование и строительство новых объектов;
- обеспечить исполнение конституционного права рисковать имуществом (в том числе в предпринимательских целях), которым собственник имеет право рисковать;
- создать условия для простого внедрения новых логистических и/или функциональных устройств

бизнес-проектов, зданий и сооружений, новых материалов, техники и технологий в проектирование и строительство (в том числе BIM и информационное моделирование);

- повысить качество дознаний по делам о пожарах, что в разы сократит количество административных и судебных разбирательств и обеспечит условия для предупреждения использования пожара (поджога) в недобросовестных целях (сокрытия, получения страховой выплаты и т. п.).

5. Внедрение риск-ориентированного подхода в механизмы проверки, оценки эффективности и актуализации проверяемых обязательных требований основано на отборе лучших правоприменительных практик.

Задача разработки риск-ориентированного подхода к применению обязательных требований пожарной безопасности была поставлена высшим руководством страны при подготовке к Олимпиаде-80 и подтверждена в 1993 г. руководством Государственного пожарного надзора МВД РФ. Решение данной задачи было поручено Высшей инженерной пожарно-технической школе МВД СССР (РФ) (сейчас Академия ГПС МЧС России). По данной теме имеются теоретические и практические наработки высокого уровня, включая образовательные программы, в том числе программы повышения квалификации руководителей и исполнителей государственного пожарного надзора [11].

6. Высокая диагностическая эффективность риск-ориентированного подхода была продемонстрирована при его внедрении в составление графиков (периодичности) плановых проверок исходя из класса пожарной опасности проверяемого объекта. Так, по поручению органов прокуратуры Комиссией Деловой России по пожарной безопасности был осуществлен мониторинг правоприменения постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806, реализующего эту задачу для контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности. Результаты этого мониторинга показали, что в городах федерального подчинения Москва и Санкт-Петербург все объекты социально-культурно-бытового назначения (наиболее важные для повседневной жизнедеятельности граждан, такие как ясли, детские сады, поликлиники, больницы, школы, вузы, театры, кинотеатры, храмы, магазины и кафе) были отнесены к двум самым высоким группам пожарного риска, для которых предусматривается самая высокая периодичность проверок. При этом по данным официальной статистики (ВНИИПО МЧС России за 2015 г. [12]) на все объекты соцкультбыта приходится не более 2,5 % пожаров (рисков по имуществу) и не более 0,7 % гибели людей на пожарах. Таким образом, внедрение риск-ориентиро-

ванного подхода позволило выявить сразу два парадокса:

- пожарных рисков для охраняемых ценностей нет, а высокая периодичность проверок сохранена;
- зрелость проверяемых требований (критериев и классов пожарных рисков), а значит, и сама контрольно-надзорная деятельность в сфере пожарной безопасности находятся на самом низком уровне (нулевом или условном по шкале от 1 до 4 согласно аналитическому докладу 2015 г. [5]), что не согласуется с выводами о более высоком уровне зрелости контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности, отраженными в табл. 1.4 аналитического доклада 2015 г. [5] и табл. 1.3 аналитического доклада 2017 г. [8].

7. Сфера обеспечения пожарной безопасности включена в перечень видов контрольно-надзорной деятельности Приоритетной программы [7].

В области нормирования пожарной безопасности и оценки соответствия требованиям пожарной безопасности сложилась ситуация, в которой вред от контрольно-надзорной деятельности превышает пользу.

Проблемы лидерства пожарного надзора по количеству проверок, обозначенные в докладе рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ “К проблеме дерегулирования Российской экономики” (2000 г.) [13], и лидерства среди всех видов надзора, создающих наибольшие трудности для ведения бизнеса, обозначенные в аналитическом докладе 2012 г. [14], пока удается решать через мораторий на проверки части бизнеса и мораторий на проверки (3 года) на вновь построенные объекты.

Согласно экономической оценке избыточной жесткости требований пожарной безопасности, данной Минэкономразвития России (2011 г.), минимально необходимый для экономики уровень противопожарной защиты превышен в 4–5 раза.

В соответствии с социальной оценкой неточности требований пожарной безопасности по защите охраняемых ценностей, данной Международной ассоциацией противопожарных и спасательных служб — КТИФ (СТИФ), Россия является мировым лидером по числу погибших на пожарах: на нее приходится 50 % от всех погибших на пожаре в мире, учитываемых КТИФ [15].

К настоящему времени суть контрольно-надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности пока не поменялась (задача устранения избыточной жесткости и обеспечения актуальности и прозрачности проверяемых требований путем установления жесткой причинно-следственной связи с охраняемыми ценностями пока не решена), а предложения по введению тотального контроля (надзора) (на основе цифровых, фото-, видео-, мультимедиа-

технологий) и снятию мораториев на выездные проверки уже поступают.

Для решения задачи реформы контрольно-надзорной деятельности по существу и удовлетворения предложений по снятию мораториев на проверки необходимо внести изменения в характер контрольно-надзорной деятельности, связав ее напрямую с охраняемыми ценностями. Установление такой связи получило название “риск-ориентированный подход”.

Наиболее эффективный способ внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность — внедрение в проверяемые требования: сначала оценка рисков причинения вреда охраняемым ценностям, затем подбор требований, соразмерных рискам причинения вреда охраняемым ценностям. Такое внедрение риск-ориентированного подхода позволит существенным образом повысить уровень защиты охраняемых ценностей, прежде всего жизни и здоровья людей, а также уровень защиты имущества собственника, которым он имеет право рисковать, с одновременным снижением административного давления на него.

8. Описанные проблемные ситуации данного Проекта и пути их решения неоднократно обсуждались в Комиссии Деловой России по пожарной безопасности, Комитете Деловой России по техническому регулированию и промышленной безопасности, Комитете Деловой России по регулированию контрольно-надзорной деятельности с участием экспертов МЧС России, Минстроя России, Высшей школы экономики и других заинтересованных организаций и бизнеса. Бизнес поддерживал внедрение риск-ориентированного подхода в применение требований пожарной безопасности. Возражения исходили от представителей федеральных органов исполнительной власти и контрольно-надзорных органов, которые выражали сомнения в реализуемости (а не в адекватности и целесообразности) такого решения из-за отсутствия необходимых административных процедур и кадров, которые смогут работать по риск-требованиям.

9. Решение проблемы разработки административных процедур для внедрения риск-ориентированного подхода в применение требований пожарной безопасности (далее — риск-требования пожарной безопасности) реализуется данным Проектом прежде всего через утверждение “Правил идентификации обязательных требований пожарной безопасности” (для юристов), включая “Правила применения любых технических требований пожарной безопасности” (для инженеров).

10. Проблема подготовки кадров под риск-требования пожарной безопасности (применение любых технических требований пожарной безопасности через оценку степени риска причинения вреда

охраняемым ценностям, включая право собственника на выбор варианта противопожарной защиты и право обеспечивать защиту имущества, которым собственник имеет право рисковать, по своему усмотрению, например страхованием) имеет следующие решения в рамках настоящего Проекта:

- более 20 лет подготовка кадров в высших учебных заведениях по специальности “пожарная безопасность” ведется с учетом предполагаемого перехода на риск-требования пожарной безопасности и с преподаванием соответствующих дисциплин;
- действующие руководители контрольно-надзорных органов МЧС России проходят повышение квалификации в этом направлении;
- целесообразно провести целевое повышение квалификации проверяющих под риск-требования пожарной безопасности;
- руководители со стороны проверяемых (бизнеса) и исполнители с обеих сторон (контрольно-надзорные органы и бизнес) должны пройти повышение квалификации в рамках настоящего Проекта.

Обстоятельства проблемной ситуации, на решение которой направлен Проект (ориентиры Проекта):

1. Не обеспечена противопожарная защита людей на уровне, установленном федеральным законодательством. В любой момент времени любой объект недвижимости может быть признан не отвечающим требованиям пожарной безопасности и его деятельность будет приостановлена из-за угрозы жизни и здоровью людей в случае пожара. Ликвидность и стоимость объектов недвижимости, товаров и услуг занижены по сравнению с другими национальными рынками.

2. Имеет место перерасход средств на противопожарную защиту имущества. Увеличение затрат на единицу произведенной продукции делает отечественные товары и услуги неконкурентоспособными не только на зарубежных, но и на отечественных рынках.

3. Не реализовано конституционное право рисковать имуществом, которым собственник имеет право рисковать. Снижение инвестиционной привлекательности.

4. Недопустимо высокий уровень нормативных коллизий, которые в целях защиты государственных бюджетов и интересов крупных предпринимателей не применяются судами в пользу “правонарушителей” в несоблюдение ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях (КоАП) (презумпция невиновности). Сложившаяся проблемная ситуация используется в целях недобросовест-

ной конкуренции. Снижение привлекательности для широкого круга инвесторов.

5. Нарушен баланс в кооперации разделенного труда в пользу контрольно-надзорных органов и производителей (товаров и услуг) в сфере пожарной безопасности. Стимулируется недобросовестная конкуренция, завышение себестоимости товаров и услуг первичного бизнеса, снижение конкурентоспособности и т. п.

6. Затраты на неактуальные (неточные) меры пожарной безопасности повышают стоимость товаров, услуг, объектов недвижимости (не капитализируются).

7. Не менее 28 надзорных органов проверяют требования пожарной безопасности, для чего ими созданы собственные нормативные базы (около двух десятков). Большинство таких “пожарных” видов надзора — логистические (использующие требования пожарной безопасности в узкоотраслевых интересах) и только один природный — государственный пожарный надзор.

8. Имеют место отступления от Федерального закона № 184-ФЗ “О техническом регулировании” [9], а также от Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, КоАП РФ, Уголовного кодекса РФ при разработке нормативных баз.

9. Общее количество требований пожарной безопасности, сосредоточенных примерно в 1700 документах, составляет не менее 100 тысяч, что чрезвычайно затрудняет их прямое применение из-за ограниченных физиологических возможностей человека. Уровень надежности данных по такой нормативной базе снизился с 0,16 (в СССР) до 0,04 (в последние годы, после принятия нескольких технических регламентов и перелицовки СНиПов и НПБ в своды правил) при требуемом уровне для деловой активности 0,6.

10. Основное количество требований пожарной безопасности являются решениями частных задач, обстоятельства (параметры применения, включая выбор варианта противопожарной защиты) которых не указаны в тексте самого требования, что создает неустранимые сомнения в их актуальности для обстоятельств любой другой (похожей, но другой) частной проблемной ситуации из-за отсутствия сведений о соразмерности такого решения объекту применения, степени риска причинения вреда охраняемым ценностям и охраняемым законом интересам собственника.

11. Требования пожарной безопасности не разделены по целям их применения (люди, имущество, окружающая среда).

12. Отсутствуют единые правила применения всех нормативных баз пожарной безопасности в зависимости от целей и обстоятельств, т. е. отсутст-

ует единый стандарт применения требований пожарной безопасности.

Методологическое и методическое обеспечение Проекта

Суть данного проекта основана на формуле:

- сначала проводится оценка степени риска причинения вреда охраняемым ценностям в конкретных обстоятельствах жизнедеятельности проверяемого субъекта (и используемых им зданий, сооружений, установок, вещей);
- затем на основе результатов оценки степени риска причинения вреда, которые используются в качестве доказательств (отвечающих критериям допустимости и достоверности), проводится отбор обязательных требований или проверка их эффективности в конкретных обстоятельствах.

Данная формула реализует принцип непосредственной связи между применяемыми требованиями, риском причинения вреда охраняемым ценностям и реальными обстоятельствами, которые имеют место для конкретного проверяемого субъекта.

Этот подход направлен на реализацию полномочий по обеспечению пожарной безопасности на объекте, нормативно закрепленных за его собственником, а не за государственными контрольно-надзорными органами, что, как правило, в нарушение закона наблюдается сейчас.

Форма практической реализации этой формулы — подача обязательной декларации соответствия (требование установлено федеральным законодательством, но не применяется на практике должным образом).

Декларация разрабатывается на основе собственных доказательств или доказательств, полученных с участием третьей стороны. В качестве третьей стороны могут выступать компании, аккредитованные в добровольном порядке на аудит пожарной безопасности (независимую оценку пожарного риска) или имеющие допуск на разработку раздела проектной документации “Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности”, либо иные лица, отвечающие требованиям федерального законодательства, имеющие квалификационный аттестат государственного образца.

Основная форма контрольно-надзорной деятельности — камеральная (документарная) проверка деклараций соответствия обязательным требованиям пожарной безопасности, в том числе доказательств, полученных на расчетно-сценарной основе.

Нормативная база — действующее федеральное законодательство в сфере пожарной безопасности, которое позволяет реализовать данный проект без внесения в него изменений.

Для типовых субъектов могут быть разработаны типовые наборы риск-требований, которые могут быть включены в чек-листы (проверочные листы).

Для реализации второй формы обязательного подтверждения соответствия (предусмотренной Федеральным законом “О техническом регулировании” [9]) — сертификации соответствия субъектов (объектов — зданий и сооружений) обязательным требованиям пожарной безопасности требуется внесение соответствующих изменений в Федеральный закон “Технический регламент о требованиях пожарной безопасности” в части наделения организаций по аудиту пожарной безопасности (по независимой оценке пожарного риска) и по разработке разделов проектной документации “Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности” полномочиями органа по сертификации деятельности (с учетом эксплуатируемых зданий и сооружений) с выдачей им соответствующего допуска по результатам обязательной аккредитации.

Выводы

В работе представлена программа по консолидации контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в сфере обеспечения пожарной безопасности на основе риск-ориентированной актуализации требований пожарной безопасности. Реализация программы будет полезна для национальной экономики любой страны.

Внедрение программы актуализации требований пожарной безопасности на основе риск-ориентированного подхода позволит:

- существенным образом повысить прозрачность государственного регулирования в области пожарной безопасности (снизить уровень неопределенности) и, как следствие, повысить уровень доверия между всеми участниками отношений (власть, граждане, бизнес);
- консолидировать разделенную контрольно-надзорную деятельность в области пожарной безопасности;
- существенным образом, не менее чем в 4–5 раз, повысить уровень защиты людей и имущества от пожаров, а также не менее чем в 4–5 раз снизить издержки на противопожарную защиту;
- создать новый стимул для развития противопожарного страхового имущества на новой методологической и методической основе — оценке рисков причинения вреда в случае пожара;
- поставить вопрос о необходимости возврата правовой нормы об отчислениях страховыми компаниями части страховой премии по страхованию имущества на нужды государственной противопожарной службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Левшин Л. М. Применение риск-ориентированного подхода на промышленных предприятиях (часть 1) // Перспективы науки. — 2015. — № 3(66). — С. 162–167.
2. Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 15.08.2001 № Пр-1496. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/59119> (дата обращения: 10.04.2018).
3. Риск-ориентированный подход / Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. — 23.05.2013. URL: <https://www.osce.org/ru/eea/101949?download=true> (дата обращения: 10.04.2018).
4. Регулирующие и надзорные органы государств – членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере — структура, практики и примеры: ECCU-PRECOP-TP-6/2015 / Флорентин Бланк, Джузеппа Оттимофиоре. URL: <https://rm.coe.int/16806d855a> (дата обращения: 10.04.2018).
5. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность : аналитический доклад 2015. / Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Зуев А. Г., Кнутов А. В., Максимова С. И., Полесский Е. А., Семенов С. В., Трифонов В. А., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И. — М. : Изд. дом РСПП, 2016. — 126 с.
6. План мероприятий (“Дорожная карта”) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/420346602> (дата обращения: 10.04.2018).
7. Реформа контрольной и надзорной деятельности: приоритетная программа : утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21.12.2016. URL: <http://ac.gov.ru/projects/otherprojects/013591.html> (дата обращения: 06.03.2018).
8. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад 2017 / Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Баландина Г. В., Дупан А. С., Кнутов А. В., Полесский Е. А., Резников А., Семенов С. В., Трифонов В. А., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И. — М. : Изд. дом РСПП, 2018. — 124 с.
9. О техническом регулировании : Федер. закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017). URL: <http://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294845/4294845855.htm> (дата обращения: 10.04.2018).
10. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность : аналитический доклад 2016 / Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Данилов Н. А., Зуев А. Г., Кнутов А. В., Полесский Е. А., Семенов С. В., Трифонов В. А., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И. — М. : Изд. дом РСПП, 2017. — 141 с.
11. Козлачков В. И. (общ. ред.), Лобаев И. А. Основы государственной политики в области государственного пожарного надзора : учеб. пособие. — М. : Академия ГПС МЧС России, 2014. — 94 с.
12. Пожары и пожарная безопасность в 2015 году : стат. сб. / Под общ. ред. А. В. Матюшина. — М. : ВНИИПО МЧС России, 2016. — 124 с.
13. К проблеме дерегулирования Российской экономики : доклад Рабочего центра экономических реформ при Правительстве Российской Федерации / Жаворонков С. В., Кузнецова О. В., Кузнецов П. В., Макарова О. А., Мау В. А., Шадрин А. Е., Яновский К. Э. — 2000. URL: <http://ofdp.ru/forum/gcer/index.shtml> (дата обращения: 10.04.2018).
14. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад 2012 / Бакаев В. В., Завьялова Л. Д., Зуев А. Г., Киржиганов М. Г., Кнутов А. В., Ковтун Е. В., Максимова С. И., Плаксин С. М., Полесский Е. А., Толстых Н. И., Ханова Е. П., Чаплинский А. В. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : МАКС Пресс, 2013. — 184 с.
15. World Fire Statistics. Center of Fire Statistics CTIF, 2005–2017, Reports No. 10–22. URL: <https://www.ctif.org/index.php/world-fire-statistics> (дата обращения: 10.04.2018).

Материал поступил в редакцию 22 апреля 2018 г.

Для цитирования: Коробко В. Б., Глуховенко Ю. М., Овчинский А. С., Гурлев И. В. Актуализация требований пожарной безопасности на основе риск-ориентированного подхода // Пожаровзрывобезопасность / Fire and Explosion Safety. — 2018. — Т. 27, № 6. — С. 7–17. DOI: 10.18322/PVB.2018.27.06.7-17.

UPDATING OF FIRE SAFETY REQUIREMENTS BASED ON THE RISK-BASED APPROACH

KOROBKO V. B., Doctor of Technical Sciences, Academician of National Academy of Fire Science, Head of Kozlachkov Institute of Professional Culture (Bolshoy Kharitonyevskiy Lane, 9, of. 28, Moscow, 101000, Russian Federation; e-mail: vkorobko@mail.ru)

GLUKHOVENKO Yu. M., Doctor of Technical Sciences, Academician of National Academy of Fire Science, Advisor of Head of Federal Centre for Rationing, Standardization and Technical Conformity Assessment in Construction (Orlikov Lane, 3, build. 1, Moscow, 107139, Russian Federation; e-mail: glukhovenko@gmail.com)

OVCHINSKIY A. S., Doctor of Technical Sciences, Professor, Professor of Department of Information Security, Educational and Research Department of Information Technology, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. J. Kikot (Okruzhnoy Drive, 4, Moscow, 107061, Russian Federation)

GURLEV I. V., Doctor of Technical Sciences, Senior Researcher, Chief Researcher of Scientific Centre, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Zoi and Aleksandra Kosmodemyanskikh St., 8, Moscow, 125171, Russian Federation)

ABSTRACT

Introduction. Analysis of contemporary trends and issues on improving regulatory oversight of activities in Europe and Russia showed that the society has shown increasing concern about the high risk of harm to economic activities in the form of lost profit from inaccurate and excessive regulation of relations in the model of the control and supervision activities, which are developing a variety of programs that bring private yet only fragmentary positive results, but they change the inaccurate and excessive essence of traditional control and supervisory activities.

The main (analytical) part. In Europe and in Russia there is implemented a relative assessment of risk of harm (the establishment of the conditional risk categories) in the frequency of scheduled audits, which was called “a risk-based approach”. A conditional approach to assessing the risk of harm to protected values cannot lead to clarification of the subject and elimination of the excessive nature of control and supervision.

Significant practical results of the reform of control and supervision will be achieved only as a result of a large-scale transition to a risk-oriented model of control and supervision, the essence of which is to identify mandatory requirements based on the calculation and scenario assessments of the risks of harm to protected values.

Theoretical and practical bases the risk-oriented model of control and supervision in the field of fire safety developed by a distinguished specialist, educator, and philosopher Vasily Ivanovich Kozlachkov that were used to develop the “Project of updating of mandatory fire safety requirements” for Priority programme “Reform of control and Supervisory activities”.

The paper presents a Description of the project of updating the mandatory requirements of fire safety, which implements the formula: first, to estimate the amount of damage to protected values, then select (choose or develop) commensurate with the damage of technical requirements of fire safety.

Conclusion. The implementation of the project of updating the mandatory requirements of fire safety will significantly increase the level of protection of people and property, improve the quality of control and supervision activities and reduce administrative pressure on entrepreneurs.

Keywords: fire safety; risk-based approach; control and supervisory activities; rules for identification; mandatory requirements.

REFERENCES

1. Levshin L. M. Using risk-based approach at industrial enterprises (Part 1). *Perspektivy nauki / Science Prospects*, 2015, no. 3(66), pp. 162–167 (in Russian).

2. *The concept of reforming the system of public service of the Russian Federation*. Approved by the President of the Russian Federation No. 1496 on 15 August 2001 (in Russian). Available at: <https://zakonbase.ru/content/base/59119> (Accessed 10 April 2018).
3. *Risk-based approach*. Financial Action Task Force on Money Laundering of the Organization for Security and Cooperation in Europe. 23 May 2013 (in Russian). Available at: <https://www.osce.org/ru/eea/101949?download=true> (Accessed 10 April 2018).
4. *Regulatory and supervisory bodies of the member states of the Council of Europe responsible for carrying out verification and control activities in the economic sphere — structure, practices and examples: ECU-PRECOP-TP-6/2015*. Florentin Blanc, Giuseppe Ottomator (ed.). Available at: <https://rm.coe.int/16806d855a> (Accessed 10 April 2018).
5. Plaksin S. M. (leading author), Zuyev A. G., Knutov A. V., Maksimova S. I., Poleskiy E. A., Semenov S. V., Trifonov V. A., Chaplinskiy A. V., Shabala Yu. I. *Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad 2015* [Supervisory and licensing activities. Analytical report 2015]. Moscow, RSPP Publishing House, 2016. 126 p. (in Russian).
6. *The action plan (Road map) for improving control and oversight activities in the Russian Federation for 2016–2017*. Order of Government of the Russian Federation on 01.04.2016 No. 559-r (in Russian). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/420346602> (Accessed 10 April 2018).
7. *Reform of the monitoring and supervision activities. Priority program*. Approved by the Presidium of the Presidential Council of the Russian Federation for Strategic Development and Priority Projects on 21 December 2016. Available at: <http://ac.gov.ru/en/projects/014098.html> (Accessed 6 March 2018).
8. Plaksin S. M. (leading author), Abuzyarova I. A., Balandina G. V., Dupan A. S., Knutov A. V., Poleskiy E. A., Reznikov A., Semenov S. V., Trifonov V. A., Chaplinskiy A. V., Shabala Yu. I. *Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad 2017* [Supervisory and licensing activities in the Russian Federation. Analytical report 2017]. Moscow, RSPP Publishing House, 2018. 124 p. (in Russian).
9. *On technical regulation*. Federal Law of Russian Federation on 27.12.2002 No. 184-FZ (ed. on 29.07.2017) (in Russian). Available at: <http://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294845/4294845855.htm> (Accessed 10 April 2018).
10. Plaksin S. M. (leading author), Abuzyarova I. A., Danilov N. A., Zuyev A. G., Knutov A. V., Poleskiy E. A., Semenov S. V., Trifonov V. A., Chaplinskiy A. V., Shabala Yu. I. *Kontrolno-nadzornaya i razreshitelnaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad 2016* [Supervisory and licensing activities. Analytical report 2016]. Moscow, RSPP Publishing House, 2017. 141 p. (in Russian).
11. Kozlachkov V. I. (general ed.), Lobaev I. A. *Osnovy gosudarstvennoy politiki v oblasti gosudarstvennogo pozhnogo nadzora* [Fundamentals of state policy in the field of state fire supervision]. Moscow, State Fire Academy of Emercom of Russia Publ., 2014. 94 p. (in Russian).
12. Matyushin A. V. (general ed.). *Pozhary i pozhnaya bezopasnost' v 2015 godu. Statisticheskiy sbornik* [Fires and fire safety in 2015. Statistical yearbook]. Moscow, VNIPO Publ., 2016. 124 p. (in Russian).
13. Zhavoronkov S. V., Kuznetsova O. V., Kuznetsov P. V., Makarova O. A., Mau V. A., Shadrin A. E., Yanovskiy K. E. *On the problem of deregulation of the Russian economy*. Report of the Working Center for Economic Reforms under Government of Russian Federation, 2000 (in Russian). Available at: <http://ofdp.ru/forum/rcer/index.shtml> (Accessed 10 April 2018).
14. Bakayev V. V., Zavyalova L. D., Zuyev A. G., Kirzhimanov M. G., Knutov A. V., Kovtun E. V., Maksimova S. I., Plaksin S. M., Poleskiy E. A., Tolstykh N. I., Khanova E. P., Chaplinskiy A. V. *Kontrolno-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy doklad 2012* [Supervisory activities in the Russian Federation. Analytical report 2012]. 2nd ed. Moscow, MAKSS Press Publ., 2013. 184 p. (in Russian).
15. *World Fire Statistics*. Center of Fire Statistics CTIF, 2005–2017, Reports No. 10–22. Available at: <https://www.ctif.org/index.php/world-fire-statistics> (Accessed 10 April 2018).

For citation: Korobko V. B., Glukhovenko Yu. M., Ovchinskiy A. S., Gurlev I. V. Updating of fire safety requirements based on the risk-based approach. *Pozharovzryvbezopasnost' / Fire and Explosion Safety*, 2018, vol. 27, no. 6, pp. 7–17 (in Russian). DOI: 10.18322/PVB.2018.27.06.7-17.