

Проблема актуального социального регулирования в техносфере на примере пожарной безопасности

© А.В. Ершов ✉, В.Б. Коробко

Академия Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (Россия, 129366, г. Москва, ул. Бориса Галушкина, 4)

АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена изучению проблемы актуализации государственного регулирования в техносфере на примере обеспечения пожарной безопасности и градостроительной деятельности.

Техносфера, которая является искусственным образованием, созданным человеком для облегчения и защиты собственной жизни, в последние 50 лет в связи с ускорением социокультурной динамики стала представлять значительно большие проблемы, чем польза от ее использования.

Причина № 1 — несовершенство наших знаний об объектах техносферы, которые мы стремимся пока создавать и применять на основе упрощенных (условных) представлений о природных процессах, лежащих в основе создания и применения этих объектов.

Причина № 2 — логистическое разделение техносферы, в результате которого единое социокультурное пространство регулируется обособленными социальными нормами, ориентированными на узкие фрагментарные цели, определяемые узкогрупповыми субъективными потребностями в получении сиюминутной выгоды.

Причина № 3 — резкое отставание темпов традиционной динамики развития социума от темпов индустриализации и урбанизации, что не обеспечивает надежный контроль за безопасным состоянием техносферы. Одним из способов практического решения этих проблем, который в настоящее время принят на вооружение государственным аппаратом, является комплекс мер по расширению зоны социального контроля и повышению уровня санкций.

При этом из зоны внимания выпал фактор повышения качества социального нормирования, в основе которого лежит принцип предотвращения недопустимого социального вреда.

Проблемы рассмотрены на примере перевода регулирования деятельности по обеспечению пожарной безопасности и градостроительной деятельности на риск-ориентированную модель.

Ключевые слова: динамика техносферы; социокультурные процессы; технические решения; обязательные требования пожарной безопасности; риск-ориентированная модель

Для цитирования: Ершов А.В., Коробко В.Б. Проблема актуального социального регулирования в техносфере на примере пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность/Fire and Explosion Safety. 2021. Т. 30. № 1. С. 75–85. DOI: 10.22227/PVB.2021.30.01.75-85

✉ Ершов Александр Владимирович, e-mail: ave72@mail.ru

The problem of relevant social regulation of the technosphere exemplified by fire safety

© Aleksandr V. Ershov ✉, Vadim B. Korobko

The State Fire Academy of the Ministry of Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination on Consequences of Natural Disasters (Borisa Galushkina St., 4, Moscow, 129366, Russian Federation)

ABSTRACT

The article addresses the problem of mainstreaming the state regulation of the technosphere in terms of fire safety assurance and urban development.

The technosphere, being an artificial structure created by humans willing to simplify and protect their living, has turned into a major problem rather than a benefit over the last fifty years. Accelerated sociocultural evolution is the reason for this change.

Reason 1 is our poor knowledge of the technosphere and its constituents that we are still willing to create and apply using our simplified (conventional) ideas about the natural processes underlying their creation and application.

Reason 2 is the logistic breakdown of the technosphere, as a result of which the consolidated sociocultural space is regulated by separate social norms focused on minor fragmented goals, determined by subjective needs of small groups willing to obtain immediate benefits.

Reason 3 is decelerated development of the social environment that lags behind industrialization and urbanization. Thus, it is unable to exercise reliable control over the safety of the technosphere.

A set of actions, aimed at the expansion of the area exposed to social control and the tightening of penalties represent a practical solution to these problems that is currently applied by executive government authorities.

However, social regulation quality improvement, based on the principle of prevention of unacceptable social harm, has been disregarded.

The introduction of a risk oriented model into fire safety assurance and urban planning is analyzed in an attempt to consider the problems in question.

Keywords: dynamics of the technosphere; sociocultural processes; technological solutions; binding fire safety requirements; risk oriented model

For citation: Ershov A.V., Korobko V.B. The problem of relevant social regulation of the technosphere exemplified by fire safety. *Pozharovzryvobezopasnost/Fire and Explosion Safety*. 2021; 30(1):75-85. DOI: 10.22227/PVB.2021.30.01.75-85 (rus).

✉ Aleksandr Vladimirovich Ershov, e-mail: ave72@mail.ru

Введение

Обеспечение собственной безопасности всегда было и остается одной из главных физиологических потребностей человека, которая создает максимально высокий мотивационный потенциал для человеческой активности. При этом главным критерием такой мотивации служит потребность преодолеть критически опасную для жизни и последующей жизнедеятельности ситуацию [1].

Таким образом, безопасность человека определяется его физиологическими способностями к преодолению разных опасных факторов проблемных ситуаций.

Объекты техносферы (технические решения), направленные на защиту человека от опасных проявлений (факторов), выступают в качестве дополнительных защитных мер, повышающих естественные физиологические способности человека сопротивляться опасным для него процессам и явлениям.

Дополнительные защитные меры становятся обязательными, если среда жизнедеятельности человека отличается от естественной настолько, что без применения дополнительных мер защиты человек не способен выжить, сохранить жизнь и не получить травмы, не позволяющие ему сохранить прежнюю стратегию выживания.

Современное «благополучное» общество, как правило, создает для своих членов атмосферу достаточно высокой безопасности жизнедеятельности, насыщая и даже пресыщая физиологические гомеостатические общественные потребности в защите от диких животных, экстремальных температур, преступников, нападений, убийств, тирании и т.д. [1], создавая тем самым атмосферу спокойствия и стабильности, необходимую для раскрытия созидательного и когнитивного потенциала человеческого сознания, повышения качества продукции и производительности труда.

В этой связи следует обратить внимание на факт разделения общества на элиту (избранных, от фр. *elite* — лучшее, отборное; термин «элита» используется в социологии и политологии для обозначения круга лиц, занимающих руководящие должности в управлении государством, в межгосударственном управлении), которая берет на себя функции организатора государственного устройства и управления,

и всех остальных (социум), которые должны следовать установленному порядку.

В условиях трансформации организации общества, соответствующего концепции традиционализма, к обществу на основе концепций модернизма и постмодернизма происходят существенные изменения в видах и полномочиях элит.

В традиционном обществе ведущее место занимает военно-политическая элита, которая естественным образом обеспечивает выживание всего сообщества во враждебном окружающем мире.

В общественном укладе, реализующем концепцию модерна, ведущую роль естественным образом стремится занять экономическая элита (которая в обыденном представлении часто именуется либеральной элитой, поскольку для достижения своей максимальной общественной полезности/экономической эффективности эта элита стремится минимизировать все возможные затраты/расходы на цели, не связанные с собственным экономическим развитием, путем снижения налогового и иного административного и правового общественного давления, в том числе создания максимально возможных благоприятных условий для использования человеческого труда — максимально высокой трудовой нагрузки при максимально низкой оплате труда). Такой общественный уклад характерен для этапа бурного развития и достижения максимального уровня индустриализации и урбанизации, при котором новая экономическая элита стремится противопоставить себя прежней военно-политической элите и отобрать у нее доминирующую общественную роль и функцию. Для решения этой задачи экономическая элита может кооперироваться, создавая внутринациональные и международные группы и синдикаты, действующие скоординированно против военно-политической элиты одной либо нескольких стран.

Для успешной реализации модернистской экономической модели организации общества также используется условие полной (условно полной) защищенности от внешнего враждебного мира, которое позволяет исключить из общественных затрат расходы на оборону и общественную безопасность. Реализацию условия полной защищенности пока могут обеспечить только ведущие мировые державы, компенсирующие собственные затраты расширени-

ем зоны экономического и политического влияния. В этих условиях могут складываться условия конкуренции ведущих стран мира, полезность которых для сателлитов определяется уровнем политической и экономической эффективности собственного и транслируемого им общественного порядка, обеспеченного максимально лучшим соотношением общественно полезного результата и затрат на его достижение. В такой конкурентной борьбе могут быть использованы яркие, но ложные для широко применительной практики технические решения типа «общего зонтика по защите от ядерного удара» или «единой нормативно-технической политики», в частности, «раздувающее» частное техническое решение для автоматических установок по тушению пожаров до уровня всеобщности — распространяя это техническое решение на технические ситуации, в которых они бесполезны, и на экономические ситуации, в которых они неэффективны.

Отсутствие должного (надежного) общественного и государственного контроля за техносферой, обусловленного усложнением самих технических решений, резким ростом количества самих технических решений и отсутствием опыта обеспечения надежного контроля в условиях высоких объемов контролируемой информации, значительно превышающих физиологические человеческие возможности, приводит к экономической, технической, управленческой и социальной деформациям в регулировании техносферы в эпоху модернизма.

Накопление вреда в условиях отсутствия надлежащего контроля за техносферой (который не смогла обеспечить экономическая элита) порождает общественные и государственные процессы по ужесточению контроля (надзора) за техносферой путем вынужденного перехода этой государственной функции к военно-политической элите, которая, не углубляясь в детали, привлекает для ее реализации военные кадры, поручая им разобраться в деталях и неудачах.

Ужесточение контроля (надзора) за техносферой производится новой ответственной элитой без глубокого изучения этой проблемы и с привлечением «опытных» кадров, опыт которых не отвечает уровню проблемы, что уже было доказано их неудачной предыдущей деятельностью.

Ужесточение контроля (надзора) производится исходя из неподтвержденной гипотезы, что предыдущие должностные лица недостаточно строго контролировали стандартизированные технические решения (что, несомненно, является правдой, но не является причиной ненадежного контроля) и что более строгий контроль обеспечит необходимый уровень безопасности.

Такой подход по своей сути является утопией — слепой (непросвещенной) верой в чрезмерно простое решение сложной проблемы, которое ранее уже продемонстрировало свою неэффективность.

Очевидно, что более жесткое (строгое) применение неактуальной (неэффективной) модели контрольно-надзорной и разрешительной деятельности по обеспечению технической безопасности приводит к обратному результату — ухудшению государственного и общественного контроля и выходу техносферы из-под контроля общества. Громкие события техносферных трагедий последних 30 лет по всему миру являются неоспоримыми доказательствами применения неактуальной модели контроля (надзора) за техносферой.

В постмодернистском обществе на лидерство сначала претендует цифровая элита, которая, обеспечивая сбор и хранение, а также установление информационных связей между отдельными информационными фрагментами, блоками, кластерами и другими информационными элементами по уже стандартизированным решениям либо путем выявления этих связей из практики применения информации отдельными членами общества, либо некоторой его совокупностью, либо случайным множеством людей, создает вполне реальную иллюзию успешного тотального контроля не только за техносферой, но и за человеком.

При переходе общества на модернистскую и постмодернистскую модели важнейшую консервативную функцию, обеспечивающую сохранность государственного устройства, продолжает играть военно-политическая элита, основной задачей которой является не сдерживание движения вперед и вверх, а противодействие движению назад и вниз [2, с. 122].

При этом, в постмодернистский период военно-политическая элита обязана создать информационно-научную элиту, способную обеспечить мировое лидерство во всех новых технологических областях, в том числе в области техносферной безопасности, которая для всех государств мира в настоящее время является пока не решенной проблемой.

Основная часть

В конце XX в. в мире сложились обстоятельства для ускорения социокультурных процессов (обусловленные повышением темпов индустриализации и урбанизации, а также усложнением техносферы), темпы которых стали резко превосходить темпы освоения профессиональной информации в рамках методологии традиционализма и консерватизма.

Сложились необходимые условия для перехода государственного регулирования отношений в области обеспечения техносферной (пожарной) безопасности с прежней условно-типовой на новую расчетно-сценарную (риск-ориентированную, целевую, системную, адресную) модель принятия решений.

Прежняя типовая модель на основе жестко стандартизированных схоластических (условных) типовых решений, пик эффективности которой пришелся на период становления индустриализации, начиная

с конца XIX в. перестала обеспечивать государственное управление решениями, удовлетворяющими общественные потребности, что привело к значительному снижению уровня доверия к государственной контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (далее — КНД) со стороны главных бенефициаров — граждан и организаторов производства.

Дальнейшее ускорение социокультурных процессов, обусловленных повышением объемов и темпов индустриализации и урбанизации, привело к усложнению технологических решений в области техносферной безопасности.

Сохранение государственного регулирования на основе морально и физически устаревшей условной типовой модели принятия решений вылилось в резкое нарастание противоречия между производительными силами и производственными отношениями, уровень которого пока не превысил недопустимого.

Новые социально-технологические уклады требуют повышения точности и адресности регулирующего воздействия контрольно-надзорной деятельности, для чего современная научная мысль разработала расчетно-сценарное [3] и игровое [4] моделирование, а также современные информационные упрощающие расчеты технологии [5–7] и цифровые компьютерные технологии, в основе которых лежит методология гиперсжатия базовой части информационного поля, позволяющая производить такое моделирование в кратчайшие сроки (до нескольких секунд) и за минимальные средства [8].

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что научно-технический прогресс в области техносферной (пожарной) безопасности создал необходимые предпосылки для перевода общественного регулирования социально значимых общественных отношений на более совершенную риск-ориентированную модель.

В области обеспечения пожарной безопасности начало массового перехода было обозначено путем нормативного установления нового порядка разработки необходимых технических решений¹, который резко отличался от практиковавшегося в тот временной период².

Суть различий заключалась в необходимости отказа от прямого применения некоторого типового набора технических решений (типовая модель) в пользу адресного подбора таких технических решений, применение которых позволяет компенсировать вред от опасного технического явления, например от пожара (риск-ориентированная модель).

¹ ГОСТ 12.1.004-91. Система стандартов безопасности труда (ССБТ). Пожарная безопасность. Общие требования : утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета СССР по управлению качеством продукции и стандартам от 14 июня 1991 г. № 875.

² Противопожарные нормы : (СНиП 2.01.02-85) : утверждены постановлением Государственного комитета СССР по делам строительства от 17 декабря 1985 г. № 232 .

Как видно, различия в методологии принятия решений на основе типовой и риск-ориентированной моделей были настолько большими, что специалисты, подготовленные под прежнюю типовую модель, с трудом понимали, как применить новое регулирование к привычной деятельности.

За прошедшие более чем 30 лет профессиональному сообществу так пока и не удалось преодолеть показанное выше методологическое противоречие, что позволяет утверждать неслучайность данного процесса.

Изучение этой проблемы (перехода КНД на новую риск-ориентированную модель) показало, что разные методологии организации КНД отражают разные сферы деятельности, каждая из которых имеет собственную природу.

Так, в основе градостроительной деятельности лежит модель создания (сложения) нового целого (зданий, сооружений, технологических установок) из отдельных технических решений (конструктивных, технологических, инженерных и иных), которые имеют высокую степень стандартизации. Стандартизированные технические решения — это такие технические решения, которые ранее уже были разработаны, апробированы, многократно применены, что позволило перевести их в ранг стандартов деятельности, обязательных к применению. Таким образом, контроль за качеством градостроительной деятельности производится на основе сопоставления (нахождения либо не нахождения) ранее разработанных и стандартизированных технических решений в проекте объекта капитального строительства либо в завершенном строительстве объекта капитального строительства. Недостатком такой модели деятельности применительно к вопросам техносферной безопасности является необходимость последующего изучения поведения (функционирования) сложного нового целого (объекта капитального строительства) в разных условиях жизнедеятельности — в разных срезах техносферной безопасности.

В контексте механической (конструктивной) безопасности задача изучения поведения сложного нового целого (объекта капитального строительства) решается моделированием его устойчивости при разных механических воздействиях (нагрузках, статических и динамических). Для производства такого моделирования созданы научно-обоснованные и компьютеризированные расчетно-сценарные модели, например широко известный программный комплекс «Лира» [9].

Вместе с тем, компьютерное расчетно-сценарное моделирование объектов капитального строительства позволяет выявлять различные критические нагрузки, но не наделено возможностью принятия решений по критериям эффективности, результативности, целесообразности, полезности, а также по более высоким критериям соотношения пользы и вреда, в том числе в коннотации допустимых и недопусти-

мых общественных рисков в разных обстоятельствах жизнедеятельности.

Для преодоления этой проблемной ситуации по необходимости учета допустимых и недопустимых общественных рисков используется процедура общественных слушаний, в критериях производства которой отсутствуют прозрачные и объективные показатели (их значения), характеризующие соотношение пользы и вреда для конкретной части общества, каждый из участников общественных слушаний вынужден использовать собственные критерии для оценки ситуации и принятия положительного либо отрицательного решения (которые в рамках общественных слушаний могут как оглашаться, так и не оглашаться), что не делает процедуру общественных слушаний объективной и прозрачной.

При этом в случае наступления события, сопряженного с общественно опасным вредом, например с гибелью человека в случае обрушения части здания (как в случае с обрушением части кровли развлекательного комплекса «Трансвааль-парк»), поиск лица, виновного в гибели человека, становится затруднительным. В такой ситуации наиболее простым вариантом решения является применение статьи 26 Уголовного кодекса Российской Федерации³ (преступление, совершенное по неосторожности), т.е. с нарушением необходимых требований безопасности, которые определяются не только техническим расчетом, но и организационными мерами, важнейшей из которых является правило конструктивной безопасности: «Нагрузки на конструктив здания (сооружения, технологической установки) в процессе эксплуатации не должны превышать максимально-допустимых нагрузок». Данное правило в коннотации современного технического регулирования является обязательным и минимально необходимым требованием конструктивной механической безопасности.

Следует полагать, что все допустимые нагрузки на конструктив здания развлекательного комплекса «Трансвааль-парк» были изложены в проектной документации, в том числе и на кровлю здания. Представляется, что главной причиной той трагедии, по всей видимости, стала ошибка эксплуатации — неприменение обязательного минимального необходимого требования конструктивной механической безопасности — «нагрузки на конструктив здания (сооружения, технологической установки) в процессе эксплуатации не должны превышать максимально-допустимых нагрузок», — что могло привести к неучету дополнительной (превышающая стандартную расчетную) снеговой нагрузки на кровлю, которая возникла в связи с нестандартными погодными условиями.

Порядок регулирования градостроительной деятельности в тот период, как и сегодня, не предусматривает разработку и индивидуальное нормативное закрепление в проектной документации либо в индивидуальном нормативном документе обязательного требования (требований) конструктивной механической безопасности, которые должны быть в обязательном порядке исполнены на стадии разработки рабочей документации и в процессе эксплуатации.

Исходя из этой логики, обвинения в адрес главного конструктора и руководителя экспертной организации, производившей экспертизу проектной документации на данное здание, представляются странными (они не должны были обеспечивать разработку и нормативное закрепление обязательного и минимально необходимого требования конструктивной механической безопасности), а их амнистирование и прекращение уголовного преследования — закономерными.

При этом, квалификация вины ответственных исполнителей организаций по разработке рабочей документации, организаций по производству строительно-монтажных работ и службы эксплуатации объекта в гибели людей в связи с нарушением обязательного требования конструктивной механической безопасности не усматривается, поскольку этот критерий не был установлен в проектной документации (на стадии «П») и не зафиксирован в заключении по результатам государственной экспертизы проектной документации.

Таким образом, гибель людей в результате обрушения части кровли является неопровержимым фактом, а неосторожное поведение ответственных исполнителей — недоказанным. Такое регулирование следует признать несовершенным и требующим скорейшего изменения в общественно полезных целях.

Таким искомым, более совершенным регулированием в настоящее время является риск-ориентированное техническое регулирование, введенное в широкий деловой оборот вступлением в действие Федерального закона «О техническом регулировании»⁴.

Попробуем разобраться в истоках этого нового риск-ориентированного регулирования.

Методологическая и методическая основы перехода на риск-модель технического регулирования начали активно разрабатываться более 70 лет назад с началом организации целенаправленной работы по созданию противопожарной науки и подготовки кадров для пожарного дела.

Как полагают авторы, началом перехода на риск-ориентированную модель организации КНД в области обеспечения пожарной безопасности следует считать организацию научных исследований в об-

³ Уголовный кодекс Российской Федерации (с изменениями от 30 декабря 2020 г.) : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ; принят Государственной Думой 24 мая 1996 г.; одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г.

⁴ О техническом регулировании (в редакции, действующей с 1 января 2021 г.) : Федеральный закон от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ; принят Государственной Думой 15 декабря 2002 г.; одобрен Советом Федерации 18 декабря 2002 г.

ласти обеспечения пожарной безопасности во вновь созданном в 1937 г. на 25-м километре автодороги «Москва – Нижний Новгород» Центральном научно-исследовательском институте противопожарной обороны (ЦНИИПО НКВД СССР, ныне — Всероссийский НИИПО МЧС России) и организацию подготовки кадров по противопожарной специальности: а) пожарных техников с 5 октября 1906 г. на курсах пожарных техников при Министерстве внутренних дел Российской Империи в г. Санкт-Петербурге; б) пожарных инженеров с 11 сентября 1933 г. на санитарно-техническом факультете Ленинградского института инженеров коммунального строительства (ЛИКС, в Российской Империи — Институт гражданских инженеров, в настоящее время — Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет).

Однако, несмотря на уже сравнительно длинный путь в более чем 70 лет, переход на новую риск-ориентированную модель администрирования пока еще представляет собой существенную, по сути, экзистенциальную, общественную проблему.

Авторы полагают, что еще одной «высшей» причиной, сдерживающей общественное развитие, является необходимость трансформации традиционалистского консервативного административного управления, во многом опирающегося на массовое сознание (питаемое страхами неведения), сформированное не менее 4000 лет назад, на основе тотального применения метода административного подавления, скопированного с успешного метода силового/вооруженного подавления противника, который привнесли в государственное управление успешные военачальники⁵.

Следует указать, что пользу от применения методов силового/вооруженного подавления и административного подавления для государственного управления трудно переоценить, особенно в предыдущие периоды общественного развития, а также в современных обстоятельствах вооруженных конфликтов и силовых действий со стороны антигосударственных формирований, которые пока, к сожалению, еще имеют место в современной, во многом мирной жизни.

При этом следует отметить, что применение этих методов уже имеет не тотальный, а локальный и фрагментарный характер. Из этого следует, что основное предназначение методов силового, в том числе силового административного подавления, — это противодействие силовому давлению на общество со стороны антигосударственных формирований внутри страны и силовых действий извне в целях защиты национальных интересов и приоритетов, т.е. по отношению к непримиримому и опасному противнику.

Также представляется полезным указать, что для обеспечения общественной стабильности, консолида-

ции и развития в мирное время и формирования единого целостного общественного созидательного сознания формальные общественные лидеры с древних времен использовали самые высокие общественные ориентиры, создавая тем самым общество союзников.

Так, для жизнеобеспечения одного из самых первых известных нам больших государственных образований — Вавилонской империи царь Хаммурапи (1792–1750 гг. до н.э.), а как полагают исследователи, и его предшественники (о чем свидетельствуют артефакты — информация на глиняных табличках, изготовленных в древневавилонский период⁶), взял себе образ малого бога Справедливости и закрепил в обществе «справедливый» порядок, понятный современникам, который в наши дни именуется Законами царя Хаммурапи (далее — ЗХ), в преамбуле которых сформулированы высокие смыслы: «силой Бога», «ради благодетельствования людей», «чтобы справедливость в стране была явлена», «чтобы уничтожить преступников и злых», «чтобы сильный слабого не притеснял» [10, с. 167–190].

При этом, как отмечает автор перевода ЗХ В.А. Якобсон, в своем автореферате диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук [11, с. 7] в качестве положения, вынесенного на защиту, что в ЗХ впервые сформулирована идеология большого централизованного государства — идеология империи [11, с. 10, 11], что подтверждается объемной и величественной преамбулой к правилам. Со своей стороны отметим, что, как показала практика последующей жизни, империя — это прежде всего единый порядок для всех (как форма существования), что означает необходимость закрепления в общественном сознании неоспоримого превосходства закона над каждым. С учетом вышесказанного, нам становится более понятной жестокость меры, используемая в ЗХ к нарушителям закона в качестве санкции, а именно [10]:

«§1. Если человек обвинил (другого) человека и возвел на него обвинение в убийстве, но не уличил его, обвинитель его должен быть убит.

§3. Если человек в судебном процессе для свидетельствования о преступлении выступил, но слова сказанного не подтвердил, если процесс этот о жизни, человек этот должен быть убит.

§6. Если человек имущество бога или дворца украл, человек этот должен быть убит, и тот, кто украденное из рук его получил, должен быть убит».

Здесь же [11, с. 7] автор перевода ЗХ В.А. Якобсон отмечает, что, если в основе имперской идеологии лежат только экономические потребности (получения прибавочного продукта), то такая идеология в конечном счете приводит к развитию общественно вредных реакционных теорий типа Третьего рейха и т.п., чем отсылает нас к высоким смыслам, сформу-

⁵ *Ферапонтов М.* Последний царь Шумера. URL: <https://warspot.ru/11078-posledniy-tsar-shumera> (дата обращения: 20.12.2020).

⁶ Судебник царя Ур-Намму, датируемый около 2100 г. до н.э.

лированным в преамбуле 3X, о которых мы уже здесь говорили.

Опираясь на преамбулу 3X, можно сравнительно легко сформулировать цели и ориентиры социального нормирования, которые использовались с древних времен: общественное благо, защита жизни, защита от обмана, равенство, справедливость, неотвратимость наказания, сила закона. Представляется, что эти ориентиры не потеряли актуальность и сегодня, что подтверждается словами и смыслами основного закона — Конституции Российской Федерации.

Таким образом, можно констатировать, что цели обеспечения общественных стабильности и развития пока остаются неизменными, а вот методы достижения указанных целей должны соответствовать особенностям общественного развития. Так, введение новой риск-ориентированной парадигмы технического регулирования в Докладе Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии 2003 г. определено как реформа технического регулирования в целях создания благоприятных условий хозяйствования в рыночной экономике, создание нового порядка формирования системы обязательных требований, оценки и подтверждения соответствия, процедур контроля и надзора, аккредитации и стандартизации [12].

В [12] также определены векторы новой системы обязательных требований:

- перевод системы технических требований на правовые ориентиры;
- минимизация технических требований на основе точного определения целей технической защиты (только защита жизни и здоровья людей, имущества, окружающей среды и предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей);
- добровольность стандартов — стандарты должны способствовать выполнению обязательных требований, а не подменять их;
- единство методического обеспечения (необходимость принятия постановления Правительства Российской Федерации «О правилах и методах исследований (испытаний) и измерений, а также правилах отбора образцов для проведения исследований (испытаний)»);
- отмена прежнего и формирование нового порядка обязательного подтверждения соответствия;
- запрет контрольно-надзорным органам разрабатывать и утверждать обязательные технические требования (принцип недопустимости совмещения полномочий по государственному контролю (надзору) и сертификации);
- проверка обязательных требований только на стадии оборота продукции;
- исключение нескольких систем подтверждения соответствия и контроля-надзора за одними и теми же обязательными требованиями.

В [12] также указано, что эта реформа должна быть управляема, т.е. иметь четкую программу реализации, включая административную часть реформы и широкую информационную кампанию, а также подробные отчеты по реализации.

В качестве одного из самых важных, по нашему мнению, вопросов управления реформой технического регулирования в [12] в качестве завершающей меры указано: «Разработать предложения по подготовке и аттестации экспертов в области технического регулирования».

Изучение периода реформы технического регулирования с 2003 по 2020 годы показало, что все поставленные в [12] задачи вроде бы выполнены, но выполнены, прежде всего, по форме, а суть регулирования (технические решения в качестве обязательных требований) осталась прежняя.

Представляется, что для жизнеобеспечения современного государства одним из самых важных является государственный институт экспертизы технического регулирования, включая институт аттестации экспертов технического регулирования, созданием которого пока никто толком не занимался, если не считать, в самом грубом приближении, усилия по созданию института государственной экспертизы проектной документации как института государственного регулирования и института независимой экспертизы в области пожарной безопасности (аудита пожарной безопасности).

Такая поверхностная реформа по легкому изменению названия и/или слов в предмете деятельности, по сути, привела к обратному процессу — мимикрии типовой модели КНД под визуальным процессом реформы КНД.

Мимикрии типовой модели КНД также способствует резкий рост все новых и новых технических решений безопасности, обусловленный ускорением социокультурных процессов, которые воспринимаются в рамках типовой модели КНД только в качестве обязательных требований безопасности, что побуждает резкий лавинообразный рост числа «необходимых» согласований отступлений от уже включенных в стандарты технических решений и новых, еще не включенных в стандарты технических решений, для чего создается административная процедура согласований специальных технических условий (СТУ), которая к настоящему времени становится основной для КНД по типовой модели. При этом основной деятельностью для КНД по риск-ориентированной модели является проверка соблюдения порядка разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований безопасности в соответствии с Федеральным законом № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [ч. 1 ст. 1].

Таким образом, к настоящему времени сформировался методологический и нормативно-правовой конфликт в ориентирах профессиональной КНД в области обеспечения пожарной безопасности на осно-

ве СТУ. Так, в соответствии с Федеральным законом «О стандартизации в Российской Федерации» и Федеральным законом «О техническом регулировании» стандартизированные решения (решения СНИП, СП, ГОСТ, РД и других нормативных технических документов) имеют правовой статус добровольного применения, таким образом, факт неприменения таких документов не может оцениваться как отступление от требований федерального законодательства, равно как и не включение новых технических решений в такие стандарты, что и зафиксировано в ч. 4 ст. 16.1 Федерального закона «О техническом регулировании». Такое правовое регулирование исключает из смысловой основы КНД странный факт согласования отступления от мер добровольного применения и тем более возможность отступлений от закона в форме СТУ.

Неоправданно долгое сохранение типовой модели КНД в условиях нормативно-правовой неопределенности естественным образом привело к появлению многочисленных дополнительных административных согласующих процедур, по смыслу как две капли похожих на процедуру СТУ, таких как согласование паспорта безопасности, расчетов пожарных рисков, плана пожаротушения, комплекса инженерно-технических и организационных мероприятий и др., применение которых не могло дать положительного результата для реформы КНД, и, как следствие, не дало (не снизило уровень коррупции, не повысило уровень защиты людей). Однако такая активность привела к удалению недобросовестных участников регулирования отношений и связанного с ним бизнеса в области технической безопасности от ответственности за принимаемые решения, что создало дополнительный административный барьер для ведения всех форм хозяйственной деятельности, не связанной с деятельностью в области технической безопасности.

Такого рода административные «шалости» со стороны КНД уже сравнительно давно воспринимаются профессиональным сообществом как явный способ демонстрации полной свободы в исполнении установленного порядка в ущерб охраняемым этим порядком ценностям.

Продолжение этой тенденции, как полагают авторы, приведет только к ухудшению ситуации с исполнением реформы технического регулирования и возрастанию общественной напряженности. Такой тренд определен логической конструкцией типовой модели КНД, которая при сохранении темпов индустриализации и урбанизации может только повышать общественную напряженность, но не позволяет ее снижать. Попробуем пояснить эту мысль.

Логическая формальная основа типовой модели в теории выглядит примерно так: чем больше разных мер, тем выше вероятность, что они принесут желаемый результат. А в реальности, по-другому: чем больше неадресных (нецелевых) мер, тем больше только затраты, а результативность, как правило, не повышается. Это похоже на активную стрельбу

по комару, которого не видно. Перед нами статика ситуации, а в условиях высокой динамики индустриализации, урбанизации и обособления отдельных мер безопасности до уровня самостоятельных направлений эффективность типовой модели резко снижается, практически до нуля, по причине неукротимого роста количества мер пожарной безопасности при слабом понимании их реального предназначения и результативности. Стрельба по комару идет уже из разных видов оружия, но комара все еще не видно. Даже если случится на удачу попасть в одного комара, то пользы это не принесет, поскольку комаров может оказаться много.

Особое значение эта проблемная ситуация имеет для представителей лиц, регулирующих отношения (ЛРО) (к которым в области обеспечения пожарной безопасности можно отнести должностных лиц контрольно-надзорной деятельности, прокуратуры, следственного комитета, суда, уполномоченных на высший государственный контроль, руководителей и исполнителей всех уровней), в основе предмета деятельности которых лежит квалификация объекта правонарушения (преступления), нарушения права, произвести которую без идентификации обязательных требований пожарной безопасности на основе оценок пожарных рисков (в целях формирования доказательств) невозможно, а в организации деятельности по типовой модели квалификация объекта правонарушения (преступления) на основе оценок пожарных рисков не предусмотрена информационной конструкцией.

При этом введение в информационную конструкцию типовой модели оценок пожарных рисков в качестве инструмента квалификации объекта правонарушения (преступления) приводит к автоматическому разрушению типовой модели, от чего старательно защищаются ее бенефициары. К бенефициарам типовой модели можно отнести: некоторых представителей КНД, недобросовестных производителей товаров и услуг в области безопасности, а также всех специалистов, подготовленных по типовой модели КНД. Для таких лиц, принимающих решения (ЛПР), введение в действие Федерального закона «О техническом регулировании», предписывающего применять новую риск-ориентированную модель обеспечения технической безопасности в качестве обязательной, создало экзистенциальный перекресток: либо менять свое собственное профессиональное сознание (и соразмерно менять свою деятельность), либо, в лучшем случае, делать вид, что ничего не происходит, а в худшем — создавать искусственные препятствия для реализации реформы технического регулирования. Для большинства ЛПР, подготовленных под типовую модель, которая закреплена в общественном сознании многолетним опытом, экзистенциальный перекресток превратился в банальный профессиональный тупик, из которого виден только один выход — за границы профессиональной деятельности. Осознание профес-

сионального тупика лицами, обладающими властью, делает их опасными для общества и непредсказуемыми для партнеров, что создает почву для интереса специальных органов.

В рамках организации проверочной деятельности по типовой модели определение перечня технических решений пожарной безопасности, которыми должен быть обеспечен проверяемый объект защиты, в полной мере лежит исключительно на проверяющем. Все так называемые «обязательные» требования к проверяемой деятельности формулирует исключительно инспектор, эксперт, государственный чиновник. Такой подход был нормативно закреплён в ст. 1 Федерального закона «О пожарной безопасности»⁷ до внесения в него изменений в 2017 г., а именно: «требования пожарной безопасности — специальные условия социального и (или) технического характера, установленные в целях обеспечения пожарной безопасности законодательством Российской Федерации, нормативными документами или **уполномоченным государственным органом**».

Следует отметить, что нормативные изменения, внесенные в этот Федеральный закон по исключению слов «или уполномоченным государственным органом», были осуществлены только в 2017 г. (со значительным опозданием!) и пока не привели к изменению характера КНД с типовой на риск-модель.

Изучение типовой модели КНД показало следующие особенности:

1) типовая модель дает максимальную свободу должностному лицу КНД, которая в критериях оценки уровня коррупционности нормативно-правовых актов именуется как чрезмерно широкая диспозитивность, а в бытовых категориях — как вседозволенность;

2) полная самостоятельность в принятии решений обязывает должностное лицо КНД нести персональную ответственность за принимаемое решение, в том числе в категориях Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП)⁸ и УК РФ (и, возможно, в категориях высокой морали и нравственности), что теоретически должно компенсировать возможный вред от чрезмерно широкой диспозитивности;

3) как показывает практика, чрезмерно широкая диспозитивность в рамках типовой модели используется как средство формирования жесткой нормативной базы под влиянием недобросовестных производителей товаров и услуг в сфере безопасности;

4) недобросовестные производители товаров и услуг создают с представителями КНД своеобраз-

ные консорциумы, представителям которых вполне комфортно принимать решения в отношении третьих лиц, но не нести никакой ответственность за принимаемые решения.

Авторы полагают, что в настоящее время именно такие консорциумы во многом определяют замедленные темпы реформ ТР и КНД и малозаметные результаты этих реформ.

Таким образом, можно высказать предположение, что сама КНД, организованная по типовой модели, стала естественным административным барьером для перевода КНД на риск-модель и мощным источником избыточной и недопустимой в современных геополитических условиях социальной напряженности. Сложился парадокс, который в скором времени может перерасти в организационный коллапс: нельзя разрушить старый дом, если не построен новый — новый дом нельзя построить на старом месте, поскольку места для него еще нет.

Выводы

По результатам проведенного исследования по проблеме актуализации социального регулирования в техносфере на примере пожарной безопасности были сделаны следующие выводы:

1) стандартизация технического решения, обеспечивающая резкое возрастание объемов его производства, сильно снижает затраты на производство, что значительно повышает возможность потребления этого технического решения за счет снижения потребительской цены. Таким образом, стандартизация технического решения, повышающего способности человека сопротивляться опасным для него факторам пожара, делает его более доступным для потребителя, что в целом должно в безусловном порядке повышать общую общественную пожарную безопасность. Стимулирование производства и потребления стандартизированного решения обеспечивается за счет его нормирования в качестве обязательного требования;

2) стандартизация технического решения, приводящая к резкому повышению его потребления, также резко снижает гибкость (вариативность) использования другого, альтернативного, аналогичного либо принципиально иного технического решения, обладающего лучшими показателями результативности и/или эффективности в конкретной проблемной ситуации. Таким образом, нормирование технических решений также снижает уровень защищенности и повышает затраты в ситуациях, для которых стандартизированные технические решения не предназначены либо проигрывают другим решениям по показателям результативности и/или эффективности;

3) для преодоления показанной выше методологической дихотомии стандартизации (реализуемой путем нормирования технических решений) необходимо резкое расширение стандартизируемых решений, что будет способствовать их потреблению и по-

⁷ О пожарной безопасности (с изменениями на 22 декабря 2020 года) : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ; принят Государственной Думой 18 ноября 1994 г.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (с изменениями на 30 декабря 2020 г.) (редакция, действующая с 28 января 2021 года) : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ; принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г.; утвержден Советом Федерации 26 декабря 2001 г.

вышению общего (условного) уровня защищенности от пожаров;

4) резкий рост нормируемых технических решений в качестве обязательных требований повышает не только условный уровень защищенности от пожаров, но и общий уровень затрат на меры по обеспечению пожарной безопасности;

5) в целом для экономики государства такой подход, на первый взгляд, не представляется проблемным, поскольку основан на вполне достоверном предположении, что рост экономики должен приводить к повышению уровня общественной защищенности от пожаров;

6) однако проверить достоверность этого утверждения на общегосударственном уровне не представляется возможным, поскольку реализованный на практике общегосударственный и международный статистический пожарный учет включает в себя только определение вреда от пожаров (который причиняется обществу с учетом применения стандартизированных противопожарных технических решений) и не учитывает затраты на разработку и практическую реализацию стандартизированных технических решений по обеспечению пожарной безопасности;

7) отсутствие возможности производства проверки эффективности (полезности) применяемой на практике стандартизации технических решений в области пожарной и другой техносферной безопасности следует понимать и трактовать как отсутствие надлежащего государственного и общественного контроля за этой областью жизнедеятельности;

8) отсутствие прозрачного государственного и общественного контроля за областью техносферной (пожарной) безопасности приводит к созданию в этой области теневого регулирования, основу которого составляют условия включения либо исключения тех либо иных технических решений в технические нормы обязательного применения;

9) отсутствию прозрачности государственного и общественного контроля также способствует значительное увеличение объема контролируемых технических решений, выступающих в качестве обязательных требований безопасности, который (объем) уже значительно и давно превысил физиологические возможности человека по его запоминанию и своевременному извлечению из памяти;

10) отсутствию прозрачности государственного и общественного контроля также способствует усложнение самих технических решений, что не позволяет неподготовленным применителям понять суть и содержание этих технических решений, а также спрогнозировать результаты их применения на бытовом уровне метода аналогий;

11) серьезное усложнение технических решений в совокупности со значительным увеличением количества самих технических решений создает такие условия неопределенности для лиц, принимающих решения, преодолеть которые невозможно исходя

из профессиональной культуры, формируемой на основе репродуктивного подхода, — на основе естественного неторопливого отбора успешных решений и обучения этим решениям государственных и общественных контролеров;

12) описанная выше проблемная ситуация требует применения иного, отличного от классического репродуктивного общекультурного способа социального регулирования в техносфере;

13) в целом следует констатировать, что высокая социокультурная динамика, обусловленная высокой динамикой техносферы, включая процессы урбанизации, привела к необходимости отказа от типовой модели организации контроля за техносферой, которая больше не справляется со своей задачей, в пользу риск-ориентированной модели;

14) типовую модель организации контроля за техносферой можно охарактеризовать как модель случайного набора технических решений, которым присвоен правовой статус обязательных требований. В ее основе лежит принцип регулирования (управления) физических объектов, что с большой долей условности можно понимать в коннотации регулирования социальных отношений;

15) основу риск-ориентированной модели организации контроля за техносферой составляют оценки рисков причинения вреда охраняемых общественных ценностей и сопоставления этих оценок с критериями недопустимых рисков, что в полной мере соответствует смыслу регулирования социальных отношений;

16) в сфере обеспечения пожарной безопасности недопустимые пожарные риски установлены в ст. 219 Уголовного кодекса Российской Федерации;

17) методологическое несоответствие между естественной общественной потребностью в регулировании социальных отношений и долговременным применением для этого метода регулирования физических объектов (типовой модели) привели к накоплению опасного общественного вреда, определяющего общественную потребность по переводу государственного регулирования отношений в техносфере на другую, более совершенную методическую основу;

18) в Российской Федерации в качестве новой методологической основы регулирования отношений в техносфере установлена риск-ориентированная модель, которая нормативно закреплена в Федеральном законе «О техническом регулировании» и обязательна к применению всеми участниками регулируемых отношений;

19) в целях обеспечения всех участников регулируемых отношений по риск-ориентированной модели доброкачественной информацией следует произвести обучение экспертов по техническому регулированию. Начать следует с переподготовки специалистов, подготовленных под типовую модель.

(Продолжение следует)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Maslow A.H. A theory of human motivation // Psychological Review. 1943. No. 50. Pp. 370–396. URL: <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm> (дата обращения 13.11.2020)
2. Бердяев А.Н. Философия неравенства / сост. и отв. ред. Платонов О.А. М. : Институт русской цивилизации, 2012. 624 с.
3. Кошмаров Ю.А. Прогнозирование опасных факторов пожара в помещении : учеб. пос. М. : Академия ГПС МВД России, 2000. 118 с.
4. Брушлинский Н.Н., Козлачков В.И., Семиков В.Л. и др. Игровое моделирование и пожарная безопасность : учеб. пос. / под ред. Н.Н. Брушлинского. М. : Стройиздат, 1993. 271 с.
5. Козлачков В.И., Хохлова А.Ю. Экспресс-оценка пожарных рисков при обследовании зданий и сооружений. М. : Академия ГПС МЧС России, 2001. 200 с. Деп. в ВИНТИ РАН 08.11.2001. № 2323-B2001.
6. Козлачков В.И., Андреев А.О. Экспресс-оценка угрозы людям при использовании первичных средств пожаротушения. М. : ВИНТИ, 2001. 257 с. Деп. в ВИНТИ РАН 06.12.2001 № 2532-B2001.
7. Козлачков В.И., Лобаев И.А., Алистанов С.С. Экспресс-оценка пожарных рисков для конструкций зданий // Системы безопасности — СБ-2010 международного форума информатизации : мат. XIX междунар. науч.-практ. конф., 28 октября 2010, Москва. М. : Академия ГПС МЧС России, 2010. С. 188–189.
8. Ягодка Е.А., Горячева Е.В. Экспресс-оценка воздействия лучистого теплового потока пожара с применением гипер-формул // Исторический опыт, современные проблемы и перспективы образовательной и научной деятельности в области пожарной безопасности : сб. тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. 18–19 октября 2018 г., Москва. М. : Академия ГПС МЧС России, 2018. С. 234–239. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36843464&pf=1>
9. Городецкий А.С. Многофункциональный программный комплекс для проектирования и расчета строительных конструкций различного назначения методом конечных элементов «ПК Лира», первый выпуск 1963 год. URL: <https://www.liraland.ru/company/> (дата обращения: 20.12.2020).
10. История Древнего Востока. Тексты и документы : учеб. пос. / под ред. В.И. Кузищина. М. : Высшая школа, 2002. 719 с. URL: <http://grachev62.narod.ru/hrest/chapt02.htm> (дата обращения 20.12.2020).
11. Якобсон В.А. Законы Хаммурапи как источник по истории древней Месопотамии : автореферат дис. ... д-ра ист. наук. Ленинград, 1986. 41 с.
12. О ходе реализации Федерального закона «О техническом регулировании» // Доклад Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии. 2003.

Поступила 03.11.2020, после доработки 18.12.2020; принята к публикации 30.12.2020

Received November 3, 2020; Received in revised form December 18, 2020; Accepted December 30, 2020

Информация об авторах

ЕРШОВ Александр Владимирович, канд. юр. наук, доцент, начальник Учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности, Академия Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, г. Москва, Российская Федерация; РИНЦ ID: 536324; ORCID: 0000-0003-2710-5219; e-mail: ave72@mail.ru

КОРОБКО Вадим Борисович, д-р техн. наук, профессор, профессор кафедры надзорной деятельности в составе Учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности, Академия Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, г. Москва, Российская Федерация; РИНЦ ID: 351580; ORCID: 0000-0001-5558-5876; e-mail: vkorobko@mail.ru

Information about the authors

Aleksandr V. ERSHOV, Cand. Sci. (Juridical), Docent, Head of Educational and Scientific Complex for Organizing Supervisory Activities, The State Fire Academy of the Ministry of Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination on Consequences of Natural Disasters, Moscow, Russian Federation; ID RISC: 536324; ORCID: 0000-0003-2710-5219; e-mail: ave72@mail.ru

Vadim B. KOROBKO, Dr. Sci. (Eng.), Professor, Professor of Department of Supervision as part of Educational and Scientific Complex for Organizing Supervisory Activities, The State Fire Academy of the Ministry of Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination on Consequences of Natural Disasters, Moscow, Russian Federation; ID RISC: 351580; ORCID: 0000-0001-5558-5876; e-mail: vkorobko@mail.ru