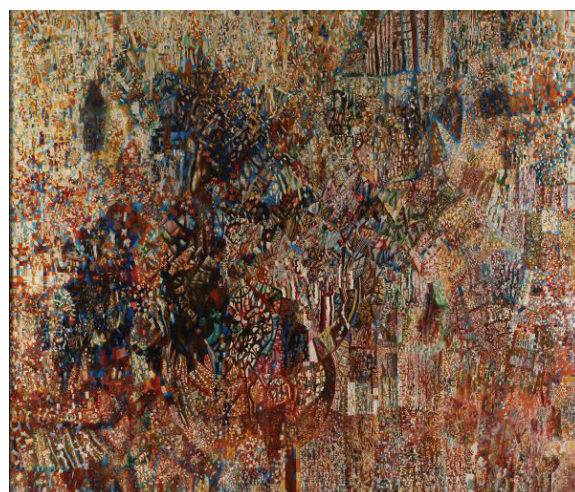


О проблеме перехода государственного управления в техносфере на новую риск-ориентированную модель на примере обеспечения пожарной безопасности*

© А.В. Ершов ✉, В.Б. Коробко

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

*От активного хаоса частных
к объединяющему обоснованному выбору решения*



П.Н. Филонов «Формула весны и действующие силы» (1927–1928)

АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена изучению проблемы перехода государственного управления в техносфере с устаревшей типовой модели на новую расчетно-сценарную (риск-ориентированную, адресную, целевую) объединяющую модель в условиях резкого повышения динамики социокультурных процессов. Проблемная социокультурная ситуация раскрыта на примере обеспечения пожарной безопасности.

Прежняя типовая модель, созданная на основе жестко стандартизированных типовых решений в условиях достижения высоких уровней индустриализации и урбанизации, уже в конце XX в. перестала обеспечивать государственное регулирование (государственное управление) решениями, качество которых должно быть нацелено на создание высокого уровня защиты охраняемых федеральным законодательством общественных ценностей: конституционных прав граждан на безопасные условия труда, свободу распоряжения собственным имуществом (которым собственник имеет право рисковать, в том числе в предпринимательских целях), права самостоятельного выбора вариантов противопожарной защиты людей, собственного и чужого имущества. Это привело к значительному снижению уровня доверия к государственной контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (КНД) со стороны главных бенефициаров: граждан и организаторов производства (предпринимателей, прежде всего малого и среднего бизнеса).

Современные технологические уклады уже создали новые и более точные по сравнению с типовыми технические решения для инструментов измерения проблемных ситуаций в техносфере, в основе которых лежат методы расчетно-сценарного моделирования и прогнозирования опасных факторов, что требует безусловного и скорейшего внедрения этих новых инструментов в практику регулирования общественных отношений.

Несмотря на то что уже сложились обстоятельства объективного характера по переходу государственного управления в техносфере на новую риск-ориентированную модель регулирования отношений, в конце XX – начале XXI вв. обозначились тенденции по сохранению государственного регулирования в техносфере на основе морально и физически устаревшей типовой модели, что уже привело к резкому обозначению нарастания противоречия между производительными силами и производственными отношениями.

* Продолжение. Начало см. журнал «Пожаровзрывобезопасность» № 1 за 2021 г., С. 75–85.

Настоящая работа не имеет своей целью производить измерение уровня такого противоречия и его динамики, а нацелена, прежде всего, на фиксацию фактов и поиск максимально ламинарного способа (пути, логистики) преодоления данной проблемной ситуации. Такое авторское решение основано на том факте, что мировая практика последних 100 лет показывает, что «лечение» застарелых (препятствующих развитию) общественных противоречий путем резких общественных преобразований не приводит к защите охраняемых общественных ценностей (прежде всего, жизни и здоровья людей, а также их благосостояния), а как раз наоборот.

В Учебно-научном комплексе организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России накоплен успешный опыт применения риск-ориентированной модели регулирования отношений в техносфере (на примере обеспечения пожарной безопасности для решения разных проблемных ситуаций при проектировании, эксплуатации, организации КНД, расследовании пожаров, в рамках судебной экспертизы, при совершенствовании нормативного правового регулирования), который позволяет сформулировать общественно значимые выводы, главным из которых является вывод о превращении современного нормативного правового поля регулирования общественных отношений в техносфере в поле яркого и активного хаоса. Понять и соразмерно применить весь объем современной нормативной базы специалисты, подготовленные на основе типовой модели государственной КНД, уже не в состоянии.

В рамках настоящей работы сформулирована гипотеза о том, что для перевода государственной КНД на риск-ориентированную модель требуется перестроение профессионального сознания (профессиональной культуры) лиц, регулирующих отношения в области обеспечения техносферной (пожарной) безопасности (сотрудников отделов лицензионно-разрешительной работы (ЛРО)).

Ключевые слова: социокультурная динамика; типовая модель управления; расчетно-сценарные методы; моделирование и прогнозирование опасных факторов; контрольно-надзорная и разрешительная деятельность; регулирования общественных отношений

Для цитирования: Ершов А.В., Коробко В.Б. О проблеме перехода государственного управления в техносфере на новую риск-ориентированную модель на примере обеспечения пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность/Fire and Explosion Safety. 2021. Т. 30. № 2. С. 98–116. DOI: 10.22227/PVB.2021.30.02.98-116

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

The problem of state governance in the technosphere and its transition to a new risk-oriented model: the case of fire safety assurance

© 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)

The purpose of this work has nothing to do with the measurement of this contradiction or its pace; rather, it is aimed at the observation of facts and identification of the smoothest way (means, logistics) to resolve this problematic situation. This approach stems from the fact that the recent international centennial practice has shown that the “relief” of years-long social tensions (that hamper any further development) by means of revolutionary public changes does not lead to protection of safeguarded public values (primarily, human health and lives, as well as human welfare); everything happens the other way round.

The Centre for Education and Research into the Management of Supervisory Activities of the Academy of State Fire Service of Emercom of Russia has accumulated successful experience in application of the risk-oriented model of regulation of relations in the technosphere (the case of fire safety assurance aimed at the resolution of problematic situations in the process of design, operation, and organization of supervisory activities, fire investigations performed within the framework of court-appointed examinations, in the process of revising the legal and regulatory framework). This experience enables actors to make conclusions of public significance. The main conclusion deals with conversion of the present-day legal and regulatory framework focused on public relations in the field of the technosphere into the framework full of striking and proactive chaos. Specialists, trained to apply the standard model of state supervision, are unable to comprehend and adequately apply the effective legislation.

The co-authors have formulated the assumption that the introduction of a risk-oriented model into the system of state supervision requires a drastic change in the professional mindset (professional culture) of executives responsible for governing the relations dealing with the technosphere, or (fire) safety assurance (employees of licensing and authorization departments)).

Keywords: pace of sociocultural changes; standard management model; computational and scenario-based methods; modeling and prognostication of hazardous factors; supervisory and permitting activities; governance of public relations

For citation: Ershov A.V., Korobko V.B. The problem of state governance in the technosphere and its transition to a new risk-oriented model: the case of fire safety assurance. *Pozharovzryvobezopasnost/Fire and Explosion Safety*. 2021; 30(2):98-116. DOI: 10.22227/PVB.2021.30.02.98-116 (rus).

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

Введение

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 традиционализма и консерватизма.

В общественном и профессиональном сознании сформировалась напряженная ситуация, которая во многом определяется противоречием между средним уровнем профессионального образования, которое, как правило, построено на консервативном положительном опыте, и резко возросшим уровнем сложности техносферы, который в разы превосходит консервативный положительный опыт. В этой связи государственное управление техносферой (в области обеспечения технической безопасности), организованное на основе прежней типовой модели, больше не может гарантировать обществу результативных и эффективных управленческих решений в самом широком смысле этого слова, что, по сути, означает, что государственное управление техносферой на основе прежней типовой модели больше не может удовлетворять резко возросшие общественные потребности в области технической безопасности: уровень защиты жизни и здоровья людей, право самостоятельного выбора вариантов защиты, право самостоятельно, под свою ответственность защищать собственное имущество, в том числе рисковать им, на что собственник имеет законное право.

Особое значение данная проблемная ситуация имеет для профессионалов — лиц, принимающих решения, в том числе для государственных служащих, организаторов и исполнителей контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (КНД), выполняющих роль формальных общественных лидеров, на доверии к деятельности которых формируются общественные правосознание и правопорядок.

Для создания необходимых условий адаптации профессионального сознания и деятельности отделов лицензионно-разрешительной работы (ЛРО) в техносфере в Российской Федерации с июля 2003 г. введена в деловой оборот новая модель технического регулирования (ТР)¹, именуемая специалистами как расчетно-сценарная, или риск-ориентированная, или просто риск-модель. Некоторые специалисты применяют к ней название из смежных сред: объектно-ориентированная или параметрическая.

Суть риск-ориентированной модели заключается в управлении обеспечением технической без-

опасности на основе расчетно-прогнозной оценки рисков причинения вреда охраняемым федеральным законодательством ценностям. Ее принципиальное отличие от типовой модели — отказ от прямого применения (без оценки рисков, без производства прогнозных расчетных оценок) стандартизированных технических решений (набора технических решений), исполнение которых в рамках типовой модели принято считать выполнением условий обеспечения пожарной безопасности.

Риск-ориентированная модель технического регулирования (РОМТР) обеспечивает более четкое и однозначное формулирование целевой функции обеспечения технической безопасности и меняет условия соответствия с сопоставления с некоторым типовым набором стандартизированных технических решений на сопоставление с порядком разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований технической безопасности, в основе которого лежит природный критерий недопустимого вреда, введенный в деловой оборот в рамках целевого общественного договора.

Основная часть

Методологическую и методическую основы перехода на риск-модель технического регулирования начали активно разрабатываться около 50 лет назад, однако переход на эту новую модель администрирования пока еще представляет собой существенную, по сути, экзистенциальную, общественную мировую проблему.

Авторы полагают, что отставание практики организации государственного администрирования в техносфере от достижений самой техносферы не менее чем на 30 лет не стоит объяснять только банальной нерасторопностью либо небрежностью. По всей видимости, этот дисбаланс имеет более глубокие основания, которые подлежат рассмотрению в качестве научно-практической проблемы. Представляем некоторые соображения по этому поводу.

Назначение современной науки не только фиксировать и изучать объективные параметры природной и социальной материй, а также их динамику, но и формировать нормы социального поведения в бытовой и профессиональной среде.

Наука всегда вплетена в социально-культурный процесс. Уровень научно-технического прогресса оказывает существенное влияние на уровень общественной и профессиональной культуры и, наоборот.

Наука является особым социокультурным феноменом, который имеет особые закономерности, знание и реализация которых позволяет решать практические задачи внедрения новых достижений науки и техники с минимизацией затрат, т.е. максимально эффективно.

¹ О техническом регулировании : Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ ; принят Государственной Думой 15 декабря 2002 г., одобрен Советом Федерации 18 декабря 2002 г.

Техническое регулирование (в том числе в области обеспечения пожарной безопасности) — это новая комплексная (синергетическая) наука, вобравшая в себя самые современные достижения теорий права, социологии, психологии, управления, экономики, противопожарных техники и технологий, а также физики (в самом широком смысле этого слова), включая теоретические положения, описывающие процессы динамики пожара и процессы противодействия его опасным проявлениям в целях защиты охраняемых законом ценностей (люди, чужое имущество, окружающая среда).

Опыт авторов в области ТР позволяет отметить, что на сегодняшний день лишь отдельные специалисты воспринимают ТР с позиций комплексной правовой, управленческой и технико-технологической науки, а большинство ошибочно полагают, что ТР — это разработка и утверждение разного рода стандартов технических решений из области обеспечения пожарной безопасности.

Данный факт создает соразмерные трудности для извлечения выгоды для государства и общества из полученного нового знания.

Существенная перестройка либо формирование нового профессионального сознания на основе преобразованного нового технического знания требует значительных затрат времени, психических сил и иных ресурсов, которыми часто не располагают не только отдельные граждане и специалисты, но и государственные структуры, что приводит к естественному сдерживанию темпов необходимой адаптации профессионального сознания для удовлетворения потребности развития национальной экономики.

Темпы развития профессионального сознания могут существенно замедляться в периоды экономических кризисов по причине экономии средств на эти цели, что приводит к еще большему отставанию профессионального сознания от потребностей экономики и к еще большему повышению напряженности.

Авторы полагают, что эффективное разрешение этого противоречия возможно на основе целенаправленной деятельности по внедрению нового знания, необходимого экономике, в профессиональное сознание, прежде всего в профессиональное сознание лиц, принимающих решения (ЛПР), и ЛРО.

Главным сдерживающим фактором по всеобщему внедрению риск-модели принятия решений в техносфере является факт более чем 2000-летней мировой практики по применению типовой модели государственного администрирования, что естественным образом не предполагает автоматическую (по факту появления нового знания) смену типовой модели на риск-ориентированную для решения широкого спектра техносферных проблем.

В этой связи самым практичным объяснением невозможности замены типовой модели государственного администрирования на риск-ориентированную выступает фактор низкой квалификации специалистов-практиков, ориентированных на самый низкий уровень массового общественного сознания.

Такая парадоксальная ситуация с переходом на риск-ориентированную модель сложилась уже более 100 лет назад (в период массового внедрения машинного производства), но особую остроту приобрела в начальный период смены общественных формаций с индустриальной на постиндустриальную (информационную), который начался около 50 лет назад.

Как полагают авторы, разрыв между общепринятым образом технической безопасности и самой безопасностью уже превратился в пропасть, которую пока еще не замечают широкие слои населения в отличие от наиболее чувствительных руководителей и специалистов, которые, несмотря на прилагаемые добросовестные усилия по исполнению нормативной базы типовой модели ТР, не могут защитить людей от гибели и причинения тяжкого вреда их здоровью.

При этом основная масса специалистов и руководителей в области технической безопасности, по всей видимости, сориентирована, прежде всего, на традиционалистскую цель сохранения стабильности в общественном сознании и производит искусственное сдерживание внедрения современных достижений науки в практику государственного управления обществом и экономикой, в том числе по вопросам широкого информирования населения об уже сложившейся проблемной ситуации между простыми и привычными техническим решениями в области пожарной безопасности и невозможностью с помощью такой простоты обеспечить защиту общественных ценностей в резко усложнившейся техносфере (в новых условиях индустриализации и урбанизации).

Для такого сдерживания (осознанно либо нет) используются методы формирования эрзац-информации (неестественные разделения, упрощения, объединения, унификация, политизация, отрицательная идеологизация, манипуляция и другие методы), что приводит к значительному искажению современного и достоверного научного знания в обыденном сознании.

Также применение методов упрощения и унификации достижений науки часто обусловлено объективной необходимостью осуществления социализации широких масс (низший уровень социализации) под уже внедренные (либо под предполагаемые к внедрению, что значительно реже) в экономику массовые технику и технологии, включая технологии социального управления.

При этом упрощение и унификация (искажение) достижений науки на высших этапах социализации под уже внедренные в экономику массовые технологии (что в последнее время приобрело тотальный характер) приводит к формированию искаженного профессионального сознания, а именно: к подготовке специалистов, относительно хорошо знающих типовые способы решения типовых задач, но не обладающих точными и доказательными знаниями о целевом предназначении таких типовых решений. Таким образом, высшая профессиональная деятельность и высшая профессиональная культура формируются на основе массовых типовых упрощений и искажений, которые даже не предполагают наличие причинно-следственной связи между решением и вредом, на предотвращение которого направлено решение.

Такая профессиональная деятельность (и профессиональная культура) может обеспечить требуемый уровень надежности государственного управления техносферой только в условиях низкой социокультурной динамики, но в условиях ускорения социокультурных процессов такая деятельность превращается в непрофессиональную, в рудимент, отягощает общество и экономику необходимостью тратить весомый общественный ресурс на меры, которые не обеспечивают защиту охраняемых общественных ценностей.

В условиях высокой социокультурной динамики профессионалы, подготовленные под типовую модель КНД, разом (т.е. тотально) превращаются в «прежнюю гвардию», которая обладает высокой выправкой по прежнему образцу для прежней организации жизнедеятельности, но в новых условиях (при новых уровнях индустриализации и урбанизации) применение прежней выправки уже не способно приносить общественной пользы. Следовательно, любая активность «прежней гвардии» в новых социокультурных обстоятельствах, к сожалению для нее и для общества, способна причинять обществу только вред в форме необоснованных затрат денежных средств, времени, других ресурсов, что в конечном итоге выражается в форме упущенной выгоды для национальной экономики и сдерживании ее интенсивного развития.

По сути, доминирование «прежней гвардии» в профессиональной деятельности по обеспечению техносферной безопасности во многом формирует общую стратегию отстающего социально-экономического развития любого национального государства.

Попробуем показать это на примере. Так, в современной профессиональной практике обеспечения пожарной безопасности при противопожарном инструктаже каждому сотруднику любого предприятия или организации устанавливается правило:

«В случае пожара звонить по номеру 01 (112)», которое у большинства обывателей и даже у профессионалов не вызовет никаких сомнений. При этом данное правило не содержит всех обстоятельств, характеризующих необходимость, возможность и достаточность этого правила для обеспечения пожарной безопасности. Из данного правила не следует, как это правило связано с охраняемыми федеральным законодательством ценностями: жизнью и здоровьем людей, сохранностью имущества, защитой окружающей среды. На эти рассуждения условный «бывалый» профессионал ответит примерно так: «Это не наше дело. Правило государственное, вот пусть за последствия его применения отвечает государство. Наше дело только требовать исполнение этого правила. А если не будем требовать, то будем виноваты во всем: в гибели людей, ущербе, самом факте пожара, в том, что приехали без воды, в том, что поздно приехали, в том, что не того и не так спасли, и т.д.». И, на первый взгляд, этот условный «бывалый» профессионал прав. Однако, когда дело касается уголовного разбирательства, необходимо правильно квалифицировать не только объект правонарушения, но и объективную, и субъективную стороны правонарушения.

Следует также отметить, что только сам факт введения в деловой оборот института квалификации преступления по критериям объективной и субъективной сторон указывает на несовершенство административного порядка, включая материальные и процессуальные нормы, которые, как правило, не учитывают связи нормы с предотвращаемым вредом и возможности субъекта предотвратить причинение вреда путем применения вменяемой либо иной нормы.

Так, применительно к рассматриваемому правилу («В случае пожара звонить по номеру 01 (112)»), правилоприменителю следует знать порядок его применения, например:

- сначала звонить, затем начать эвакуацию;
- звонить после завершения эвакуации;
- звонить в процессе эвакуации;
- позвонить (сообщить о пожаре) и не осуществлять эвакуацию;
- действовать иначе.

«Бывалый» назовет такую постановку демагогией (рассуждениями с целью запутать) и будет прав, но в рамках типовой модели, которая не предусматривает саму возможность наличия причинно-следственных связей между мерой, вредом и возможностью.

Из самого правила также не следует, как данное правило связано с тушением пожара на начальном этапе первичными средствами пожаротушения и тушением пожара пожарными подразделениями,

которым необходимо организовать и осуществить транспортную логистику.

Отсутствие важных причинно-следственных связей, оказывающих существенное влияние на установление порядка применения этого правила, можно перечислять долго. Важно другое — этих связей нет в порядке прямого применения типовой нормы, а сам факт их отсутствия в порядке применения типовой нормы становится, по всей видимости, преступным деянием, поскольку, установив сотруднику предприятия данное правило в качестве обязательной поведенческой нормы, мы можем ввести его в заблуждение относительно ее необходимости, достаточности и возможности реализации в условиях реального пожара, что может привести к гибели этого и других сотрудников. В описанных обстоятельствах, при их практической реализации действия лиц, установивших такую норму в качестве обязательного требования для конкретных должностных лиц, могут быть квалифицированы по 293 статье Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)² как халатность.

Однако в настоящее время в обстоятельствах тотального применения типовой модели КНД и связанной с этим практикой применения типовых технических норм (технических решений) в качестве обязательных вина по статье 293 УК РФ будет, скорее всего, вменена не разработчику такой неполноценной нормы, а ее «неудачливому» применителю (в случае гибели людей) с формулировкой типа «имел возможность», «понимал», «знал, но не принял достаточных усилий» или похожей.

В практике организации КНД в области обеспечения пожарной безопасности по типовой модели рассмотренный частный случай уже трансформировался в четкое правило: «Инспектор Федерального государственного пожарного надзора (ФГПН) виноват всегда, если на закрепленном за ним объекте погибли люди. Не имеет никакого значения, что и как он проверял либо не проверял, какие нормы и как применял».

В рамках такого правила следственным органам остается только найти сколько-нибудь подходящее техническое решение из документа по стандартизации, чтобы обосновать такое обвинение. При этом таких стандартизированных типовых технических решений (норм пожарной безопасности), по оценкам Всероссийского научно-исследовательского института противопожарной обороны МЧС России (ВНИИПО), уже накопилось не менее 100 тыс. (по оценкам авторов, не менее 250 тыс.), собранных в более чем 1700 документах, представляющих не менее чем 20 нормативных баз пожарной безопасности (которые по-разному

регулируют отношения по обеспечению пожарной безопасности), что, как правило, не создает особых трудностей для следствия.

В связи с вышесказанным представляется полезным рассмотреть аспекты истинной (научно обоснованной) и ложной (субъективной) идеологизации массового и профессионального сознания, выявленные фундаментальной наукой.

Основоположниками так называемой истинной (научной) идеологизации считаются французский философ и аббат Этьенн де Кондильяк (1714–1780) [1] и французский философ А. Дестют де Траси (1754–1836) [2]. Последний ввел термин «идеология» в качестве знака науки об общих закономерностях происхождения идей из содержания чувственного опыта реализуемой в виде принципов организации деятельности в науке и в социальной жизни. Следует отметить, что эти научные доводы были противопоставлены установленному Наполеоном режиму императорской власти, что, по всей видимости, было актуально для того периода развития французского государства, поскольку такая власть осуществлялась на основе жестких типовых решений, обеспечивающих государственное единство, но при этом, видимо, такие решения часто были плохо связаны с реальностью, что отрывало это единство от действительного времени и пространства [3, с. 30]. Бытие того времени, определяемое политическим классом, бюрократическим аппаратом и уровнем социально-экономического развития общества, не смогло полноценно воспринять науку об идеях как основу общественного развития и по этой причине ошибочно присвоило ей статус умозрительных рассуждений, не имеющих ничего общего с практикой жизни. Последствия не заставили себя ждать. Презрительное, негативистское толкование этого термина стало общепринятым.

Отдельные представители современной бюрократии нередко используют этот демагогический прием для очернения реформы ТР на основе современных достижений науки и техники (на основе расчетно-сценарного, компьютерного, аналитического и имитационного моделирования): «слишком сложно», «слишком много мороки», «все правильно, но все равно непонятно», «это не запишешь в техническое решение, которое можно проверить с помощью рулетки», «а как это будет делать обыватель?», «он просто считать не умеет, не то, что делать расчетно-сценарные оценки пожарных рисков». Такие и им подобные рассуждения приходится слышать авторам настоящей публикации в дискуссиях о путях развития КНД в области обеспечения пожарной безопасности с представителями «прежней гвардии».

Марксисты продолжили этот негативный тренд трактовки понятия «идеология». Так называемую

² Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: принят Государственной Думой 24 мая 1996 г., одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г.

иллюзорную, превращенную, частную в форме всеобщности, ложную форму сознания, которая искажает, идеологизирует научное знание и, как следствие, бытие, выявили К. Маркс и Ф. Энгельс, определившие идеологию как ложное сознание, превратное мировоззрение, сформировавшиеся вследствие материальных противоречий в производственной основе общества, и как философию буржуазии [4, 5].

К. Маркс в своей докторской диссертации утверждал: «Не в идеологии и пустых гипотезах нуждается наша жизнь, а в том, чтобы мы жили, не зная смятения» [6, с. 60], таким образом не отрицая идеологию как науку об идеях, обеспечивающих бытие необходимыми знаниями.

Представляется справедливым отметить, что и сегодня термин «идеология» чаще всего используется не в его первоначальном общем смысле (как науки об идеях), а в качестве обозначения (знака) инструмента манипулирования общественным сознанием в целях извлечения выгоды для участников доминирующей социальной группы.

Также справедливым будет отметить, что человеческое общество пока не может обойтись без производства идей, предназначение которых — трансформировать сознание и менять бытие. Эти идеи приобретают первостепенный смысл в периоды крушения старых идеалов и поиска новых в целях адаптации практики жизнедеятельности к меняющимся реальностям.

Комплексный, на наш взгляд, сбалансированный подход к описанию показанной выше дихотомии идеологии представлен в учебнике по политологии МГИМО [7, с. 519]: «Идеология — это процесс производства смыслов, знаков и ценностей в социальной жизни; совокупность идей, характерных для конкретной социальной группы или класса; «ложные» идеи, способствующие легитимизации господствующей системы власти; постоянно искажаемая коммуникация; формы мышления, мотивированные социальными интересами; тип идентификации; социально необходимые иллюзии; совпадение установок власти с преобладающим общественно-политическим дискурсом; деятельно-ориентированная группа убеждений; и так далее.

Наука, подвергшаяся так называемой «ложной» (субъективной) идеологизации (объявлению частного всеобщим либо низкому упрощению), имеет следующие признаки:

- намеренное искажение реальности;
- догматизм;
- нетерпимость к инакомыслию;
- активное противодействие продвижению научно-обоснованных (объективных) решений;
- информационное манипулирование (информационная маскировка, информационные шумы,

информационные перегрузки, информационное доминирование/прессинг) [8];

- применение любых средств и технологий для сохранения доминирования, вплоть до человеко-ненавистнических, сопоставимых по уровню агрессии с фашизмом (пример — тюремное заточение и сожжение живьем на костре священника и философа Джордано Бруно 17 февраля 1600 г.).

Также следует отметить, что истинная идеологизация науки на основе ее концептуализации (высоко научной систематизации знаний) имеет важнейшее значение для разработки и освоения социальных норм широкими массами, надлежащее образование которых является залогом устойчивого и успешного национального развития, обеспечивая государство более высокими ценностями: более высоким уровнем доходов, свободой самореализации, повышением уровня правосознания и правопорядка [9].

Внедрение самых современных достижений науки в жизнь простых людей является приоритетной задачей ООН: «Бедняки получают знания как нужно жить, слабые станут сильными»³.

В обзоре Хорста Рутша также отмечается, что в последнее время темпы роста грамотности во всем мире заметно замедлились, автор полагает, что привычные методы социализации на основе всеобщей начальной грамотности, сформированной на упрощениях, которая показывала хорошие результаты в обстоятельствах начальной урбанизации, с увеличением объемов и темпов индустриализации и урбанизации стала превращаться из истинной в ложную. Это происходит по той причине, что высокий уровень индустриализации и урбанизации приводит к тому, что для организации системы управления обществом уже не достаточно возведения частных решений до уровня всеобщих, требуется более глубокое и широкое разнообразие управленческих решений на основе учета местных потребностей и особенностей, которое можно обеспечить делегированием права принятия научно-обоснованных управленческих решений на местах, а не только в столичных кабинетах. В рамках риск-модели из столичных кабинетов можно и нужно контролировать соблюдение порядка научного обоснования принимаемых решений и достижения уровня защиты охраняемых ценностей, который установлен в рамках высокого общественного договора.

Возвеличивание частных решений до категории всеобщности и символов начальной (бытовой) культуры формирует не только массовое, но и профессиональное сознание в категориях догм и мифов, значительно и ложно упрощающих реальность, обрезая

³Рутш Х. Грамотность — источник свободы. Хроники ООН 2003–2012 гг. URL: <https://www.un.org/ru/events/literacy/literacy.htm> (дата обращения: 20.09.2020).

профессиональное сознание до уровня бытового. Причина в том, что символическая культура имеет высокую степень освоения в период получения начальной грамотности, закрепляясь в подсознании в виде устойчивой нейронной сети — системы ориентиров принятия решений, которая потом со значительными трудностями может видоизменяться у небольшого количества современных людей.

Такой тренд не позволяет обеспечить устойчивое национальное развитие, поскольку создает экзистенциальное противоречие как внутри отдельного индивидуума, так и в социуме, лишая конкретного человека и общество высоких целей бытия, опуская их до банальных потребительских «хлеба и зрелищ».

Типизация (догматизм, символичность и мифологичность) профессионального сознания по образу и подобию массового общественного сознания, ориентированного на банальные человеческие потребности, резко меняет контекст любой профессиональной деятельности на потребительский, что представляет высокую общественную опасность при укоренении типизации профессионального сознания у ЛПР по причине того, что административный аппарат, организованный на принципах массового потребительского сознания, не способен обеспечить удовлетворение даже первичных потребностей массового потребительского общества, что создает естественные предпосылки для смены организационной модели и повышения квалификации ЛПР.

В Российской Федерации около 30 лет проводится административная реформа, направленная на изменение поведенческой модели и профессиональной культуры государственного администрирования с безразличного (отчужденного/отделенного от общества) на ориентированное на оказание максимальной пользы для общества в проблемных ситуациях, которых люди не способны преодолеть самостоятельно. Специалисты выделяют четыре этапа по четырем концепциям административной реформы (1996–1999, 2004–2005, 2006–2010, 2010–2020 гг.), в основу каждой из которых положены высокие ценности: законность, организационные простота и единство, прозрачность и доступность процедур, борьба с коррупцией, повышение результативности и эффективности государственного управления. Однако достигнутые практические результаты, к сожалению, пока во многом не отвечают установленным целям и задачам.

В области обеспечения пожарной безопасности административная реформа, несмотря на значительные административные и организационные усилия, пока имеет фрагментарные практические успехи, достигнутые, как полагают авторы, прежде всего, за счет незначительных практических внедрений результатов глубоких научных изысканий, проведен-

ных бессменным научным руководителем этого направления и талантливым практиком (защитившим от необоснованных обвинений более 200 должностных лиц ГПН и хозяйствующих субъектов), академиком Международной академии информатизации, доктором философских наук, профессором Василием Ивановичем Козлачковым, совместно с его учениками, создавшими, среди прочего, необходимые обслуживающие риск-модель рабочие редакции регулирующих документов и рекомендаций по их применению:

- идентификация объектов технического регулирования при применении «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» [10];
- Правила идентификации обязательных требований пожарной безопасности при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (для юристов) [11, Приложение 12];
- Правила применения требований пожарной безопасности при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (для инженеров).

К сожалению, Василий Иванович Козлачков не успел опубликовать данную научно-практическую работу, что затрудняет ее применение для заинтересованных специалистов. В этой статье авторы решили исправить эту ситуацию, ниже приведен текст Правил применения требований пожарной безопасности при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности (для инженеров).

«1. При документарных и выездных проверках в системном порядке выявляются нарушения всех требований пожарной безопасности, содержащихся в технических регламентах и нормативных документах по пожарной безопасности:

- требования, направленные на предотвращение возникновения пожара;
- требования, направленные на своевременное обнаружение и сообщение о пожаре;
- требования, направленные на ликвидацию пожара в его начальной стадии;
- требования, направленные на своевременную и безопасную эвакуацию людей при пожаре;
- требования, направленные на ограничение распространения пожара;
- требования, направленные на повышение огнестойкости зданий и сооружений;
- требования, направленные на обеспечение успешного тушения пожара подразделениями местных гарнизонов пожарной охраны;
- требования, направленные на поддержание режима безопасной эксплуатации объекта защиты и готовности к действиям при пожаре.

Выявленные нарушения оформляются актом проверки.

2. В предписания (заключения) включаются только обязательные требования пожарной безопасности, которые определяются посредством расчетной оценки пожарных рисков:

- для людей — по динамике наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара и возможности своевременной эвакуации в безопасную зону;
- для имущества и конструкций зданий (сооружений) — по значениям среднеобъемной температуры, критической для пределов огнестойкости несущих и ограждающих конструкций зданий (сооружений);
- для окружающей среды — по расчетным характеристикам, превышающим пределы допустимых рисков, установленные законодательством об охране окружающей среды.

При этом по расчетным сценариям (планам пожаротушения) определяются возможности тушения пожара силами городских пожарных подразделений.

Оценка пожарных рисков производится для всех объектов защиты независимо от форм собственности и группы риска.

Оценка пожарных рисков производится собственником объекта защиты самостоятельно или по договорам со специализированными организациями по нормативно установленным методикам.

Ответственность за качество пожарного аудита и оценки пожарных рисков несет исполнитель.

Оценка пожарных рисков не производится на объектах защиты, на которые разработаны проверочные листы с обязательными требованиями пожарной безопасности, обоснованными расчетной оценкой пожарных рисков.

3. Для объектов защиты частной собственности, за исключением объектов, входящих в высокую, значительную и среднюю группы рисков:

а) в случае, если эвакуация людей возможна до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара, обязательными являются только требования пожарной безопасности, направленные на предотвращение возникновения пожара, на своевременное обнаружение и сообщение о пожаре, на своевременную (беспрепятственную) эвакуацию людей и требования противопожарного режима;

б) в случае, если эвакуация людей невозможна до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара, обязательными являются требования пожарной безопасности или технические (организационно-технические) решения, изменяющие сложившуюся ситуацию и направленные на обеспечение своевременной эвакуации людей, а также требования пожарной безопасности, перечисленные в пункте а;

в) в случае, если эвакуация людей невозможна до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара, и меры пожарной безопасности, перечисленные в пункте б, неэффективны, обязательными являются требования (меры) пожарной безопасности, направленные на защиту людей в объекте и (или) их спасение, а также требования пожарной безопасности, перечисленные в пункте а.

Технические решения, в том числе решения, установленные требованиями пожарной безопасности, изменяющие ситуацию, могут быть заменены на другие решения, если они соответствуют требованиям п. б и в.

При выборе варианта противопожарной защиты, обеспечивающего только безопасность людей, собственник имущества, которым он рискует, должен официально подтвердить свое согласие на риск уничтожения собственного имущества возможным пожаром.

Риск уничтожения чужого имущества возможным пожаром может быть застрахован, в противном случае обязательными являются требования пожарной безопасности, направленные на защиту чужого имущества.

4. Для объектов государственной и муниципальной собственности, а также для объектов, входящих в высокую, значительную и среднюю группы рисков, обязательным является весь комплекс (система) требований пожарной безопасности, перечисленных в п. 1, в части соответствия мер пожарной безопасности размеру и характеру вреда, устанавливаемым при оценке пожарных рисков.

5. При отсутствии расчетной оценки пожарных рисков применяется весь комплекс (система) требований пожарной безопасности, содержащихся в технических регламентах и нормативных документах по пожарной безопасности.

6. При проверке объектов, на которые разрабатывались специальные технические условия (СТУ), оценивается соответствие противопожарного состояния проверяемого объекта требованиям СТУ, которые являются обязательными.

7. При проектировании объектов защиты требования пожарной безопасности применяются в соответствии с п. 1–4 настоящих Правил.

8. При наличии проверочных листов, содержащих обязательные требования пожарной безопасности, обоснованные расчетной оценкой пожарных рисков, применяются требования проверочных листов.

9. При аренде (субаренде) зданий (сооружений) и помещений:

- обязательные требования пожарной безопасности, установленные проектными решениями,

применяются к арендодателю (собственнику арендуемого имущества);

- обязательные требования пожарной безопасности, направленные на поддержание противопожарного режима и состояния арендуемого имущества, применяются к арендаторам (субарендаторам).

10. Меры административного воздействия за нарушения обязательных требований пожарной безопасности применяются при наличии оценки пожарных рисков, подтверждающих (доказывающих) факты таких нарушений.

Материалы на административное приостановление эксплуатации объекта могут направляться в суды только при наличии угрозы людям.

Наличие угрозы людям должно быть доказано расчетами, подтверждающими невозможность эвакуации людей в безопасную зону до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара.

В качестве доказательств наличия угрозы людям могут быть использованы расчеты, произведенные специализированными организациями либо экспертами, либо должностными лицами контрольно-надзорных органов.

11. При выявлении несоответствия требований пожарной безопасности Конституции Российской Федерации, кодексам и законодательству о техническом регулировании, а также при выявлении дублирования требований пожарной безопасности и нормативных коллизий доклад о выявлении таких несоответствий направляется в вышестоящий надзорный орган.

12. При несоответствии требований пожарной безопасности Конституции Российской Федерации, кодексам и законодательству о техническом регулировании применяются положения Конституции Российской Федерации, кодексов и законодательства о техническом регулировании.

13. При наличии нормативных коллизий, вызывающих неустранимые сомнения в необходимости выполнения тех или иных требований пожарной безопасности, выбор, сделанный хозяйствующим субъектом, признается правильным».

Следует отметить, что различные управленческие, организационные и экономические аспекты в области обеспечения пожарной безопасности, которые имеют непосредственное отношение к формированию научно-методической основы для производства административной реформы в области обеспечения пожарной безопасности, были созданы другими учеными, которые внесли значительный научный и практический вклад в совершенствование регулирования отношений в области пожарной безопасности, среди которых, по мнению авторов,

особо выделяются труды академика Российской академии естественных наук (РАЕН), доктора технических наук, профессора Н.Н. Брушлинского, доктора технических наук, профессора А.Я. Корольченко, доктора экономических наук, профессора Ю.И. Аболенцева.

Интересно, что для современной ситуации решающее значение имеют результаты, полученные сравнительно давно, более 30 лет назад внедрением в подготовку ЛПР экономических критериев для обоснования принимаемых решений. Это стало возможно после создания и формирования научной и образовательной дисциплины «Экономика противопожарной защиты», в основу которой положены правила управления противопожарной защитой как экономическими отношениями по созданию, внедрению и эксплуатации технических решений на основе прогнозно-сценарных оценок, построения информационных и математических моделей проблемных ситуаций, оценок социальной и экономической эффективности средств противопожарной защиты, применение которых обеспечивает исполнение методологического принципа многовариантности противопожарной защиты и принципа оптимальности варианта противопожарной защиты по критерию экономической эффективности [12].

Также следует отметить, что и многие другие ведущие ученые-практики не имеют возражений по внедрению риск-модели в принятие управленческих решений и сами обосновывают эту необходимость, например, в [13–15], что не помешало некоторым из них на деле реализовывать типовую модель организации государственного регулирования отношений по обеспечению пожарной безопасности.

Все вышесказанное позволяет выдвинуть гипотезу о том, что реальной практической проблемой является не отсутствие современных достижений научно-технического прогресса в области технической, в частности, пожарной безопасности, не отсутствие передовой мысли в головах лидеров науки и практики пожарного дела, а общий уровень профессиональной культуры ЛПР, включая современный уровень нормативно-правовой (нормотворческой и правоприменительной) культуры, который не отвечает уровню проблемной ситуации с регулированием отношений в техносфере.

Такое несоответствие между важными государственными задачами и квалификацией лиц, которые обязаны эти задачи решать, является, как правило, следствием проблем в подготовке, переподготовке и повышении квалификации исполнителей.

Данное обстоятельство создает необходимость поиска решений этих проблем в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, в том числе педагогических.

Изучение этой проблемы показало, что типовая и риск-ориентированные модели содержат сильно различные практические (алгоритмические) правила, некоторые из которых диаметрально противоположны друг другу, что, несомненно, вызывает чувство смятения (конфуз) не только у ЛПП, но и у преподавателей, подготовленных только под типовую модель, сворачивая их поведение под условную модель *Homo confusus* (человек растерянный)⁴.

Приведем некоторые из известных правил (принципов) типовой модели КНД (на фоне риск-ориентированной модели, что упрощает их сопоставление):

- предметом надзора/контроля у лиц, осуществляющих КНД, является максимально жесткая абстрактная конструкция открытого (!) набора технических решений, временно (по итогам конкретной проверки) закрываемого проверяющим, т.е. единственный вариант от проверяющего, и возможность выбора разных вариантов противопожарной защиты не предусмотрена. В риск-модели вариантов множество, выбор и обоснование осуществляет собственник и разработчик, в свою очередь, проверяющий осуществляет проверку надлежащего исполнения установленного порядка разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований;
- прямое (без оценки рисков причинения вреда, как в риск-модели) применение любых технических решений, которым по неизвестным и не объявленным правилам присвоен правовой статус «требования пожарной безопасности»;
- некоторым техническим решениям путем включения в технические стандарты присваивается правовой статус норм (стандартов) обязательного социального поведения, за неисполнение которых полагается наказание, при этом в рамках риск-ориентированной модели технические решения, включенные в нормативные документы по стандартизации, имеют по определению правовой статус добровольного применения на основе обязательной оценки рисков причинения вреда (в целях предотвращения возможного вреда охраняемым федеральным законодательством ценностей);
- возможность рисковать собственным имуществом (право, закрепленное в Конституции Российской Федерации и Гражданском Кодексе)
- не предусмотрена (в риск-модели такая возможность предусмотрена);
- страхование ответственности за возможное причинение вреда чужому имуществу в случае пожара вместо исполнения технических требований по его защите не предусмотрено (в риск-модели такая возможность предусмотрена);
- завышенные объемы работ КНД за счет прямого управления обеспечением пожарной безопасности на проверяемых объектах, в том числе в интересах недобросовестных производителей товаров и услуг в области пожарной безопасности и их посредников (в риск-модели все основные объемы работ по выбору и обоснованию мер пожарной безопасности осуществляет проверяемый, что резко снижает объемы работ КНД и уровень вовлечения государственных служащих в реализацию не присущих государственной службе функций);
- возложение ответственности за обеспечение пожарной безопасности проверяемых субъектов на проверяющих, т.е. на государство и государственных служащих (в риск-модели ответственность лежит на проверяемых, проверяющие отвечают за проверку надлежащего порядка разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований пожарной безопасности);
- исходя из объемов нормативной правовой базы, которую необходимо применить, и сроков, отведенных на проверку, исполнить надзорную функцию должностное лицо фактически не имеет возможности (в риск-модели делегирование полномочий и ответственности проверяемым (его обязанность по закону) резко снижает объемы работы проверяющих до уровня физиологических возможностей и имеющейся (определенной государством) штатной численности);
- в случае гибели людей на проверяемых объектах, главным виновным должностным лицом безапелляционно назначаются сотрудники Государственного противопожарного надзора (ГПН) (а в последнее время и сотрудники службы пожаротушения), не обладающие возможностью предвидеть и учитывать опасные последствия на проверяемом объекте в рамках административных процедур типовой модели, т.е. виновным назначается невиновный, по определению, проверяющий, к которому «добавляют» в зависимости от ситуации по тем же не прозрачным (странным) основаниям представителя хозяйствующего субъекта.

Приведенные выше правила типовой модели, включая их несоответствие современному уровню экономики и права, нашли отражение в выводах доклада

⁴Черниговская Т. Человек растерянный — *Homo confusus* и новая цифровая реальность. Научный доклад на заседании Ученого совета Санкт-Петербургского государственного университета 23.12.2019. URL: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLXV9J9QKISLc7OFcu4ee9pdvIRvN0vJX0> (дата обращения: 20.09.2020).

Рабочего центра экономических реформ Правительства Российской Федерации «К проблеме дерегулирования российской экономики», составленного еще в далеком 2000 г.⁵, о котором многие уже, возможно, забыли. Ниже авторы приводят некоторые выдержки из этого доклада без купюр в целях избежать необоснованных обвинений в искажении информации:

«Некоторые государственные органы независимо от их официального предназначения и теоретически предполагаемой пользы реально превратились в организации, единственной функцией которых является вымогание взяток. Проще всего это показать на примере Государственного противопожарного надзора — организации, занятой профилактикой пожаров. Эффективность работы этой службы общество может оценить по пожарам в центре Москвы и Санкт-Петербурга, по трагедии в Самарском УВД и др. При этом организация обладает полномочиями исключительной силы — она может просто прекратить работу любой коммерческой структуры под предлогом «неисправностей», что и используется для вымогательства взяток.

Эту организацию необходимо ликвидировать, и ввести обязательное страхование имущества от пожаров. К числу органов, целесообразность существования которых в их нынешнем виде необходимо проверить, относятся санитарно-эпидемиологическая служба РФ, экологическая милиция, ГИБДД, система медицинских вытрезвителей и многие др. В каких-то случаях необходимо выделить из этих структур службы, занимающиеся разрешением конфликтных ситуаций, максимально сократить полномочия профилактических служб; систему медвытрезвителей, по-видимому, рациональнее заменить на службу платной доставки домой, в таких же классических случаях, как городские и районные управления народного образования, следует упразднить государственные структуры, передав контрольные полномочия самоуправляющимся общественным организациям (попечительским советам, родительским комитетам и пр.)».

Такое заявление со стороны государственных экспертов звучит определенно резко, даже вызывающе. Авторы не разделяют пафос этого заявления, но считают, что основания (проблемы в организации деятельности ГПН) для такого заявления, безусловно, имеются. Авторы также полагают, что это заявление следует воспринимать как настоятельную рекомендацию руководящей отраслевой элите по внесению существенных изменений в организацию КНД в области пожарной безопасности.

⁵ Доклад Рабочего центра экономических реформ Правительства Российской Федерации «К проблеме дерегулирования российской экономики 2000 году». URL: <http://www.ofdp.ru/hotline/mns/deregul.shtml> (дата обращения: 20.09.2020).

В связи с тем, что должных изменений в тот период не последовало, в конце 2011 г. обсуждался и другой способ разрешения этой проблемной ситуации, который по радикальности формы реализации был похож на вышеописанный, а именно: был подготовлен проект нормативного правового акта (НПА) по реорганизации КНД в области пожарной безопасности путем передачи государственной функции по проверке исполнения требований пожарной безопасности на уровень субъектов Российской Федерации.

Авторы в лице учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России в этих двух и других аналогичных проблемных ситуациях (а таких было уже немало, включая предложения по передаче функции ГПН коммерческим организациям) активно отстаивали необходимость сохранения государственной функции по проверке исполнения обязательных требований пожарной безопасности на федеральном уровне государственного управления.

Федеральный статус ГПН чрезвычайно необходим для осуществления интеграции разделенной КНД на основе оценки пожарных рисков и перевода всей КНД в области пожарной безопасности на единую для государства и общества единую риск-ориентированную модель организации КНД в целях повышения уровня надежности защиты охраняемых федеральным законодательством ценностей от пожаров до нормативно установленного уровня недопустимого пожарного риска, что, безусловно, будет способствовать консолидации общества и укреплению правового государства.

Также следует отметить, что в период с 2000 по 2011 гг. вступили в действие важные нормативные правовые акты, которые сначала способствовали значительному снижению социальной напряженности (основанной на общественных ожиданиях повышения уровня ответственности, снижения уровня коррупции и административной неразберихи), но позже, вследствие неисполнения нового порядка, предписанного указанными НПА со стороны практически всех участников отношений, уровень социальной напряженности вернулся на «ранее достигнутые высоты» и даже возрос. В указанный перечень входят:

Федеральный закон «О техническом регулировании»;

Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»⁶;

⁶ Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ: принят Государственной Думой 4 июля 2008 г., одобрен Советом Федерации 11 июля 2008 г.

Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁷;

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁸.

Одной из причин такой социально-научной и административно-управленческой метаморфозы явилось то, что у разных социальных групп были разные цели (разные идеи) и разный потенциал для их реализации, способный оказать влияние на принимаемое решение по реформированию КНД в области пожарной безопасности.

Одной из наиболее влиятельных социальных групп в этом процессе оказалась группа административного управления, включая представителей КНД, которые имели реальную практическую цель обеспечить максимальную преемственность организации КНД в процессе реформ и таким образом сохранить приоритет принятия решений по обеспечению пожарной безопасности за представителем КНД вместо самого хозяйствующего субъекта. Следовательно, с позиции данной социальной группы принятые законы должны были только обозначить реформу КНД по форме, но не затронуть ее содержание. Что, собственно, и происходило.

Другой влиятельной социальной группой, в интересах которой входила реформа КНД на основе риск-ориентированного технического регулирования, была группа высшего государственного управления, политическая воля которой пока реализовалась в провозглашении реформы и нормативно-правовом ее закреплении. Однако должной реализации этих замыслов на практике пока не последовало. Представляется, что главная проблема в данном вопросе — это опора на массовое бессознательное, в основе которого лежат устаревшие упрощенные представления о сути обеспечения пожарной безопасности, в котором не предусмотрено место для риск-ориентированной модели, чем с успехом воспользовались противники внедрения риск-ориентированной модели КНД.

Еще одной социальной группой, по всей видимости, наиболее влиятельной из всех, были предприниматели, интересы которых в данном вопросе сильно дифференцированы в зависимости от размера бизнеса. Крупнейший и крупный бизнес был заинтересован

сохранить свое преимущество и способ хозяйствования (обеспечивающий их доминирующее положение), а значит, в реальности не хотел менять суть КНД, которая была ему понятна, соответствовала его финансовым и материальным возможностям и создавала реальный административный барьер для потенциальных конкурентов из среднего бизнеса. И, что очень важно, этот административный барьер нельзя напрямую связать с данной социальной группой.

Средний и мелкий бизнес по факту не имел сколько-нибудь реального влияния на процесс реформы КНД, подстраивался под более «старший» бизнес и административную власть.

Граждане — самая многочисленная социальная группа — также не имели никакого реального влияния на данный процесс, даже при наличии определенной активности отдельных представителей, прежде всего депутатов разных уровней, экспертов, специалистов.

Этот социальный расклад сформировал пасьянс указанных выше федеральных законов и определил их содержание. В этой связи было бы наивным полагать, что в техническом регулировании в области обеспечения пожарной безопасности как в отрасли права будет преобладать гармония права в целях защиты охраняемых законодательством ценностей. Авторы дали экспертную оценку (в процентах) этим законам с позиции реформы технического регулирования:

Федеральный закон «О техническом регулировании» — от 85 до 90 %;

Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» — не более 10 %;

Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» — не более 1...2 %.

Результаты оценки отличаются на порядки, что, по мнению авторов, указывает на разные виды и уровни идеологизации, которым подверглись данные федеральные законы. Самой большой положительной (истинной, научной, познавательной) идеологизации подвергся Федеральный закон «О техническом регулировании», однако и в его текст были внесены бациллы антиреформы.

Приведем некоторые из них, которые уместны в контексте настоящей статьи. В Федеральном законе «О техническом регулировании»:

- КНД была отнесена к одной из форм оценки ответственности, что соответствует типовой модели, а не к деятельности по надзору за порядком;
- определение технического регламента противоречит определению технического регулирования как правового регулирования отношений;
- отдельные положения сначала исключают определенные области из сферы регулирования данного закона, а потом снова включают, примени-

⁷Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ : принят Государственной Думой 23 декабря 2009 г., одобрен Советом Федерации 25 декабря 2009 г.

⁸О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г., одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г.

тельно к КНД (см. часть 4 статьи 1 Федерального закона «О техническом регулировании»).

Самой большой отрицательной (ложной, антиреформаторской) идеологизации подвергся Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», цель и содержание которого, по своей сути, как полагают авторы, направлены на противопоставление Федеральному закону «О техническом регулировании», при этом заключительные положения части 6 статьи 15 определенно и четко реализуют риск-ориентированную модель. О антиреформаторском противостоянии в вопросе распространения технического регулирования на градостроительную деятельность говорят многочисленные научные и практические публикации и заявления специалистов-градостроителей. Эксперт А. Хурушов собрал некоторые из них в своей работе⁹.

Странным симбиозом самых высоких достижений научно-технического прогресса и не менее высоких отрицательных достижений стал Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Это — единственный в стране и в мире нормативный документ, который реализует риск-ориентированный порядок разработки обязательных требований пожарной безопасности, но на сегодняшний день, лишь на 10 %. 90 % его текста составлены на основе переписывания технических решений из СНиП 21-01-97*¹⁰ и других аналогичных документов, что естественным образом создает нормативную коллизию с более старшим НПА — Федеральным законом «О техническом регулировании».

Иными словами, в реализацию нового, чрезвычайно важного для развития государства порядка регулирования отношений в области обеспечения

пожарной безопасности на основе расчетно-сценарного моделирования (общая часть которого представлена в Федеральном законе «О техническом регулировании», а особенная часть предполагалась к размещению в Федеральном законе «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»), была удивительным образом встроена устаревшая типовая модель регулирования отношений. Данный факт привел в смятение всех участников, ожидавших новое и понятное, а получивших старое и еще более непонятное, судя по реакции специалистов и главных потребителей (застройщиков). Определенные надежды возлагались на Правила идентификации объектов технического регулирования, которые необходимо было разработать в качестве навигатора с целью снижения большого числа ошибок при применении Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Но на официальном уровне этого пока не произошло¹¹.

Многие специалисты понимали, что новый «пожарный» закон принимается в целях установления нового порядка регулирования отношений между субъектами хозяйственной деятельности, гражданами и властью на основе расчетно-сценарной модели. К сожалению, в Федеральном законе «О техническом регулировании» прямо не указан этот контекст — контекст смены парадигм и моделей регулирования отношений с типовой на риск-ориентированную (сначала оцениваются риски в конкретных обстоятельствах, затем разрабатываются адекватные меры по их предотвращению/снижению), что создало эффект загадочности сути и цели реформ и, как следствие, предпосылки для завихрений в реформе ТР.

Прошло около 20 лет, а понятных разъяснений того, что происходит с реформой ТР, специалисты и общество пока не получили. Случился парадокс: от прежнего неудовлетворительного ушли, а к другому удовлетворительному еще не пришли. Опираясь на известные исторические вехи, можно предположить, что при таких темпах информатизации нам еще много лет предстоит плутать по безвременью, а такой роскоши жизнь нам может и не предоставить. Необходимо ускорение темпов реформ. Авторы полагают, что такое ускорение следует осуществлять на основе новых информационных технологий — раскрытия истинных целей, сути и методов новой риск-ориентированной модели регулирования

⁹Хурушов А. Сущность закона «О техническом регулировании» — в добровольном применении стандартов. Агентство нефтегазовой информации. Раздел «Аналитика». 24 мая 2010 г. URL: <https://angi.ru/news/2760527-%D0%90%D0%9B%D0%95%D0%9A%D0%A1%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%A0%20%D0%A5%D0%A3%D0%A0%D0%A8%D0%A3%D0%94%D0%9E%D0%92%3A%20%D0%A1%D1%83%D1%89%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%C2%AB%D0%9E%20%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%BC%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%BB%20%20%D0%B2%20%D0%94%D0%9E%D0%91%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%9C%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B8%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BE%D0%B2/> (дата обращения: 03.08.2020).

¹⁰Пожарная безопасность зданий и сооружений (с Изменениями № 1, 2): (СНиП 21-01-97*) : приняты и введены в действие с 1 января 1998 г. постановлением Минстроя России от 13 февраля 1997 г. № 18-7.

¹¹Информация о Конференции «Вопросы практического применения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и реализации реформы технического регулирования в РФ», состоявшейся 16 октября 2009 г., Москва. URL: https://olimpoks.ru/company/news/index.php?ELEMENT_ID=54293 и <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/1442896> (дата обращения: 03.08.2020).

отношений и, прежде всего, в сфере подготовки кадров. Последние 10 лет такая подготовка проводится в МЧС России для лиц, назначаемых на высшие должности. Как показывает практика, этого явно недостаточно, необходима более широкая подготовка специалистов по риск-модели, чему и посвящено настоящее исследование.

Проблемы разработки и исполнения обязательных требований на основе типовой нормативной базы, результаты пожаров с тяжкими последствиями на таких объектах наглядно демонстрируют неотвратимую необходимость перевода государственного регулирования отношений на риск-ориентированную модель, которая зафиксирована нормативными документами (статья 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2017 г. № 806¹²) и в публикациях ведущих специалистов в разных сферах: в гражданской авиации [16], в здравоохранении (МР 5.1.0116-17¹³) и [17], в образовании¹⁴, в цифровой экономике¹⁵.

Риск-ориентированная модель содержит иные, отличные от типовой модели, методологические основы, позволяющие в рамках КНД значительно более результативно и эффективно профилировать нарушения обязательных требований пожарной безопасности, которые напрямую связаны с охраняемыми федеральным законодательством ценностями.

Суть новой риск-ориентированной модели КНД составляют базовые смысловые ориентиры «объективная оценка возможного вреда от пожара» и «индивидуальная (адресная) совокупность мер, адекватных возможному вреду от пожара», практически реализуемых через оценку рисков причинения вреда охраняемым ценностям, результаты которой (оценки рисков) являются доказательной базой минимальной необходимости и обязательности выпол-

нения конкретных технических и организационных решений и требований.

Правовую основу новой риск-ориентированной парадигмы технического регулирования составляют принципы единства и минимизации обязательных требований безопасности в целях защиты охраняемых федеральным законодательством ценностей: людей, чужого имущества и окружающей среды (статьи 3, 7 Федерального закона № 294-ФЗ).

Реализация новой парадигмы технического регулирования требует, прежде всего, соответствующей организации контрольно-надзорной деятельности в области технической безопасности, формирующей информационный «ствол дерева» государственного управления обеспечением пожарной безопасности Российской Федерации, на котором вырастают «живые побеги» региональных, муниципальных, корпоративных и локальных систем обеспечения пожарной безопасности.

В последние 10 лет произведено множество различных изменений в формах реализации КНД в области обеспечения пожарной безопасности, общие положительные результаты которых представлены в Аналитическом докладе Министерства экономического развития Российской Федерации (табл. 1.5) (далее — Аналитический доклад) [18].

Вместе с тем, в Аналитическом докладе (табл. 1.5) зафиксирован вывод о том, что несмотря на изменения форм организации КНД в области пожарной безопасности, исчерпывающий перечень проверяемых требований в области обеспечения пожарной безопасности пока не установлен (значение показателя «0»), что позволяет сделать вывод о том, что направление реформы КНД в сфере пожарной безопасности сместилось в область некоторого изменения форм производства КНД при сохранении прежней сути, основанной на типовой, жесткой, безразмерной и неактуальной современному уровню общественного развития парадигме принятия решений.

Этот вывод настораживает и позволяет выдвигать гипотезу инерции сознания (мышления) у ЛПР в области обеспечения пожарной безопасности, которая создает действенное препятствие в достижении целей, установленных Основами государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года¹⁶ в контексте методологии риск-ориентированного регулирования технической безопасности в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, а именно:

а) обеспечение качественного повышения уровня защищенности населения и имущества от пожа-

¹²О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесения изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2017 г. № 806.

¹³ Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия (МР 5.1.0116-17) : утверждены и введены в действие руководителем Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации А.Ю. Поповой 11 августа 2017 г.

¹⁴Риск-ориентированная модель: новый раунд реформ // Аккредитация в образовании. № 108 от 24.12.2018. URL: https://akvobr.ru/risk_orientirovannaya_model_novyi_raund_reformy.html (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁵Риск-ориентированная модель. Контроль рисков для комфортной и безопасной жизни и эффективного бизнеса. Министерство цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области. URL: <https://ekonom73.ru/risk-orientirovannaya-model> (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁶Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2.

ров на основе риск-модели обеспечения пожарной безопасности, включая обязательную защиту людей от пожарных рисков и добровольную защиту имущества, которым собственник имеет право рисковать, в том числе добровольное страхование пожарных рисков;

б) приведение нормативно-правовой и нормативно-технической базы в области пожарной безопасности в соответствие с современными требованиями, гармонизацию и актуализацию требований пожарной безопасности на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности;

в) формирование новых подходов к организации и осуществлению надзорной деятельности на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности, развитие системы негосударственного контроля за соблюдением требований пожарной безопасности;

г) внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований пожарной безопасности на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности;

д) развитие системы органов дознания и судебно-экспертных учреждений на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности;

е) консолидация усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в целях обеспечения пожарной безопасности на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности (совершенствование нормативной базы, профилактика правонарушений обязательных требований и новые подходы к организации контрольно-надзорной деятельности);

з) разработка и внедрение современных средств обеспечения пожарной безопасности, координация осуществления основных научных исследований и разработок на основе риск-модели организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности.

Выводы

По результатам проведенного исследования проблем, связанных с переходом государственного управления техносферной (пожарной) безопасностью на риск-модель регулирования отношений, были сделаны следующие выводы.

1. Представляется, что типовая модель, именуемая ее апологетами «классической», при современном уровне индустриализации и урбанизации создает благоприятные условия для введения в заблуждение

приобретателей услуг в области технической безопасности относительно минимально необходимого уровня защиты людей и имущества от вреда деструктивных событий технического происхождения, что, как правило, приводит к недостаточным мерам для защиты людей и избыточным, и низкоэффективным затратам по защите имущества.

2. Тотальное применение типовой модели в сфере обеспечения технической безопасности стало весьма заметным фактором, препятствующим интенсивному и устойчивому развитию национальной экономики.

3. Сложилась ситуация для смены концептуальной основы организации процессов обеспечения технической безопасности, принятия управленческих решений и КНД на основе типовой модели на более современную, риск-ориентированную модель.

4. Запаздывание перевода КНД в области обеспечения пожарной безопасности с типовой на риск-модель относительно научно-технического прогресса составляет не менее 30 лет.

5. Сохранение темпов отставания организации КНД от достижений научно-технического прогресса становится экзистенциальной государственной проблемой. В прошлые времена это методологическое несоответствие решалось путем общественных катаклизмов, что недопустимо в современных геополитических условиях.

6. Типовая модель технического регулирования в последнюю треть XX в. стала превращаться из истинной в ложную, с ускорением темпов превращения в начале XXI в.

7. Изменение государственного устройства нашей страны дважды за последние 100 лет напрямую связано с объективным изменением коннотации идеологизации науки технического регулирования с позитивной на негативную (типовое техническое регулирование в начале XX в. являлось достижением, развивающим общество, а в конце XX и в начале XXI вв. — глобальной проблемой, тормозящей общественное развитие).

8. В сознании и в профессиональной культуре ЛПР с конца прошлого века стали доминировать догматизм, волюнтаризм (отсутствие обоснований, доказательств), приоритет коммерческих интересов на сущностными.

9. В основе современной КНД по типовой модели лежит отсутствие возможности самостоятельно и под свою ответственность принимать решения со стороны уполномоченных на это лиц, включая специалистов. Таким образом, вместо хозяйствующих субъектов, уполномоченных на обеспечение пожарной безопасности, все решения принимаются представителями КНД, а ответственность за последствия этих решений наделяются руководители

и специалисты хозяйствующего субъекта, которые эти решения не разрабатывали и не утверждали. Необходимость такого жесткого, если не сказать жестокого, регулирования может быть оправдана только условиями мобилизационной экономики либо дефицитом квалифицированных управленческих кадров, либо господствующей ложной идеологией, подмявшей под себя государственное управление в сфере технической безопасности.

10. Контрольно-надзорная деятельность в области пожарной безопасности на основе типовой модели стала подвержена сильнейшему влиянию со стороны различных групп, в том числе, производителей товаров и услуг, что приводит к разделению (расчленению) КНД и размыванию обеспечивающей ее нормативной базы. Так, в области пожарной безопасности, в настоящее время насчитывается более 28 разных контрольно-надзорных органов и организаций, которые оперируют не менее чем десятью порядками по формированию обязательных требований, по-разному регулируемыми общественные отношения в данной области. Это приводит к значительному ослаблению государственного влияния на процессы регулирования отношений и повышает коррупциогенные риски.

11. Слабое государственное регулирование создает дисбаланс в общественном разделении труда в сторону вторичной (обслуживающей) экономики. По факту реализуется формула «хвост рулит собакой», где единственным значимым практическим результатом становится проникновение недобросовестной конкуренции во все уголки областей обеспечения технической и пожарной безопасности.

12. Нормативная база обеспечения пожарной безопасности является неактуальной, противоречивой, дублирующей, фрагментарной, избыточно жесткой и непрозрачной (не понятной не только для граждан, но и для самих проверяющих).

13. Наука в сфере технического регулирования постепенно насыщается элементами псевдонауки, а образование в области технического регулирования — псевдообразованием.

14. Манипуляторный характер нормативной базы типовой КНД обосновывается бурной псевдонаучной и псевдообразовательной деятельностью, часто лоббируемой со стороны недобросовестных производителей и поставщиков товаров и услуг в области технической безопасности.

15. Лица, принимающие решения, постепенно лишаются основы для принятия обоснованных решений по обеспечению технической безопасности.

16. Представители государственных регуляторов с области технического регулирования теряют способность нести ответственность за регулируемые отношения.

17. В целях скрыть эту проблемную ситуацию к выработке и принятию решений в области технической безопасности допускаются, как правило, только лица, исповедующие типовое техническое регулирование (стандартизацию) как религию.

18. Затраченные ресурсы (материальные, денежные и временные) на меры технической и пожарной безопасности не капитализируются (по факту не становятся основными фондами, не участвуют в производстве, поскольку не создают безопасные условия труда).

19. В любой момент времени любой объект техносферы (например, здание или сооружение) может быть признан не отвечающим требованиям технической безопасности (в рамках отсутствия единого порядка при реализации проблемной типовой нормативной базы), что значительно снижает его ликвидность, в том числе, на мировом рынке, и в конечном итоге может негативно влиять на оценку ликвидности национальной валюты.

20. Государственная система защиты права граждан на безопасные условия жизни (например, Следственный комитет) вынуждена, как представляется, в целях обеспечения единообразия государственного регулирования защищать существующий проблемный порядок реализации недоброкачественной типовой нормативной базы (в том числе, путем привлечения к ответственности лиц, ее применяющих), что в последние годы все чаще вместо урегулирования конфликтов создает дополнительные общественные напряжения и противоречия.

21. Общество, прежде всего граждане, лишаются своего права на защиту жизни, здоровья, имущества, окружающей среды.

22. КНД в области обеспечения пожарной безопасности на основе типовых правил (принципов), отягощенная коррупционными проявлениями, начинает представлять для общества значительно большую опасность, чем вред от пожаров.

23. Создаются предпосылки негативного влияния типового технического регулирования на конституционные основы общественного устройства, что обуславливает реальную и скорую необходимость производства реформы технического регулирования.

24. Объективная необходимость реформы технического регулирования не подвергается сомнению ни одной из групп влияния.

25. Декларируется уверенная тенденция по реализации реформы КНД в области пожарной безопасности, однако в процессе темп этой реформы заметно снизился до уровня практической стагнации.

26. Этот тренд определен соотношением и динамикой интересов групп влияния и указывает на то, что наиболее значительным административным ресурсом пока обладает социальная группа, представ-

ляющая градостроительную отрасль, которая фактически противодействует реформе КНД в сфере обеспечения пожарной безопасности, создавая таким образом доминирующее (покровительственное) влияние на государственное регулирование в области обеспечения пожарной безопасности. Об этом прямо свидетельствует факт использования СНиПов в качестве основы для разработки «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» и раскрывающих его содержание сводов правил.

27. Президентом Российской Федерации утверждены основы государственной политики в области обеспечения пожарной безопасности, которые, в том

числе, направлены на реформу КНД, и по факту на восстановление государственного административного влияния на процессы регулирования отношений в области обеспечения пожарной безопасности. Методологическую и нормативную правовую основы реформы КНД в области обеспечения пожарной безопасности составляет Федеральный закон «О техническом регулировании», который так же, но в значительно меньшей мере, как и принятые в его исполнение технические регламенты, нуждается в очищении от бацилл устаревших и неадекватных потребностей экономики типового регулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Этьенн Бонно де Кондильяк*: Сочинения : в 3-х тт. Т. 81: Т. 1. / пер. с фр. М. : Институт Философии АН СССР ; Изд-во «Мысль». 1980. 333 с.
2. *Дестют де Траси А.-Л.-К.* Основы идеологии. Идеология в собственном смысле слова / пер. с фр. Д.А. Ланина. М. : Академический проспект; Альма Матер, 2013. 333 с.
3. *Ойзерман Т.И.* Марксизм и утопизм. М. : Прогресс-Традиция, 2003. 566 с.
4. *Маркс К., Энгельс Ф.* Немецкая идеология. М. : Государственное издательство политической литературы, 1955. 650 с. URL: https://www.marxists.org/russkij/marx/1845/german_ideology/index.htm (дата обращения: 20.09.2020).
5. *Eagleton T.* Ideology: An Introduction. L. : Verso, 1991. P. 89.
6. *Маркс К., Энгельс Ф.* Из ранних произведений. М. : Госполитиздат, 1956. Т. VIII, 689 с. (прим.: в русском переводе слово «идеология» заменено словом «мудрствование» см. [4, с. 30]).
7. *Мельвиль А.Ю., Алексеева Т.А., Боршполец К.П., Володин А.Г., Дегтярев А.А., Ильин М.В. и др.* Категории политической науки : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Политология». М. : РОССПЭН, 2002. 655 с.
8. *Козлачков В.И.* Информационная деятельность. Система ориентиров. М. : АГПС МЧС России, 2010. 213 с.
9. *Козлачков В.И.* Освоение профессиональной культуры в современных условиях : дис. ... д-ра филос. наук. М., 1991, 352 с.
10. *Козлачков В.И., Лобаев И.А., Андреев А.О., Ершов А.В., Хохлова А.Ю., Карпенко Д.Г. и др.* Идентификация объектов технического регулирования при применении «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности». М. : ВНИТИ РАН, 2008. Деп. № 936-B2008 от 10.12.2008.
11. *Козлачков В.И.* Типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности. Сравнительный анализ : монография. М. : Академия ГПС МЧС России, 2016. 328 с.
12. *Аболенцев Ю.И.* Экономика противопожарной защиты : учебник для слушателей высших учебных заведений МВД СССР. М. : Высшая инженерная пожарно-техническая школа МВД СССР, 1985. 216 с.
13. *Молчанов В.П.* Пожарная безопасность объектов добычи нефти и газа : дис. ... д-ра техн. наук. М. : ВНИИПО, 2005. 424 с.
14. *Дешевых Ю.И.* Техническое регулирование пожарной безопасности промышленных предприятий : дис. ... д-ра техн. наук. М. : ВНИИПО, 2010. 604 с.
15. *Тагиев Р.М.* Разработка методологии обеспечения безопасности объектов обустройства морских нефтегазовых месторождений : дис. ... д-ра техн. наук. М. : РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, 2006. 278 с.
16. *Чертюк В.Б.* Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере гражданской авиации // Транспорт Российской Федерации. 2017. № 6 (73). С. 27–30. URL: <http://www.rostransport.com/transportrf/archiv/730/> (дата обращения 29.03.2020).
17. *Иванов И.В., Шарикадзе Д.Т., Берсенева Е.А., Мирошникова Ю.В.* Методические подходы к формированию риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности в сфере здравоохранения // Вестник Росздравнадзора. 2017. № 1. С. 34–36.

18. Аналитический доклад 2017 г. «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации». М. : Министерство экономического развития Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Высшая школа экономики, 2018.

Поступила 03.11.2020, после доработки 19.02.2021;

принята к публикации 01.03.2021

Received November 3, 2020; Received in revised form February 19, 2021;

Accepted March 1, 2021

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, чрезвычайным ситуациям 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, чрезвычайным ситуациям 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