

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

Академия Государственной противопожарной службы

В. И. Козлачков, И. А. Лобаев

Основы государственной политики в области государственного пожарного надзора

Под общей редакцией
доктора философских наук, профессора *В. И. Козлачкова*

*Допущено Министерством Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий
в качестве учебного пособия для слушателей, обучающихся по
дополнительным профессиональным программам*

Москва
2015

УДК 351.004.5:614.8
ББК 38.96 + 67.401
К 69

Р е ц е н з е н т ы:

профессор кафедры Управления и экономики ГПС, кандидат технических наук, доцент, заслуженный работник Высшей школы

Н.Л. Присяжнюк,

доцент кафедры кадрового, правового и психологического обеспечения, кандидат юридических наук

И. А. Степанова

Козлачков В.И., Лобаев И.А.

К 59 Основы государственной политики в области государственного пожарного надзора : учеб. пособие для руководителей региональных центров/ В. И. Козлачков, И. А. Лобаев; под. общ. ред. В. И. Козлачкова. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2015.– 94 с.

Данное учебное пособие предназначено для повышения квалификации и переподготовки начальников региональных центров. Актуальность учебного пособия обусловлена проводимой в настоящее время административной реформой в Российской Федерации и разработкой «Концепции проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации»

УДК 351.004.5:614.8
ББК 38.96 + 67.401

Издано в авторской редакции.

© Академия Государственной противопожарной службы МЧС России, 2015

Содержание

Введение	5
1 Обеспечение пожарной безопасности в условиях рыночной экономики	7
1.1 Проблема избыточности требований пожарной безопасности	7
1.2 Проблема противоречивости требований пожарной безопасности	8
1.3 Проблема жесткости требований пожарной безопасности	9
2 Основы технического регулирования	12
2.1 Принципы технического регулирования в области пожарной безопасности	14
2.2 Требования к техническим регламентам	15
2.3 Требования к документам в области стандартизации	17
2.4 Основные принципы оценки регулирующего воздействия	20
3 Проблемы осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях	21
3.1 Проблемы осуществления государственного пожарного надзора в современных условиях	21
3.2 Результаты анализа существующих проблем при реализации функций государственного пожарного надзора в современных условиях	23
4 Основы государственной политики в области надзорной деятельности МЧС России	25
4.1 Основы государственной политики в области надзорной деятельности МЧС России	25
4.2 Задачи, стоящие перед МЧС России, по реализации основ государственной политики в области государственного пожарного надзора	41
5 Деятельность МЧС России по реализации основ государственной политики в области государственного пожарного надзора	43
5.1 Проблема административных барьеров. Анализ и оценка ситуации	43
5.2 Проблема обеспечения пожарной безопасности. Координация деятельности государственных органов, осуществляющих надзор за соблюдением требований пожарной безопасности	52
5.3 Координация надзорной деятельности	60
5.4 Интеграция надзорной деятельности	63
5.5 Проблема правовой оценки служебной деятельности должностных лиц органов государственного пожарного надзора	65
5.6 Проблема качества административной деятельности	67
5.7 Следственные и судебные ошибки, допускаемые при оценке служебной деятельности должностных лиц органов государственного пожарного надзора	68
5.8 Проблема подготовки специалистов государственного пожарного надзора к работе в условиях информационных перегрузок	71
6 Совершенствование технического регулирования в области пожарной безопасности	79
6.1 Концептуализация (кодификация) требований пожарной безопасности	79
6.2 Объекты технического регулирования в области пожарной безопасности и правила их идентификации	80
6.3 Переход на оценку пожарных рисков	82
6.4 Изменение порядка применения действующих требований пожарной безопасности	85

6.5	Мониторинг и корректировка требований пожарной безопасности	86
	Заключение	90
	Литература	91

Введение

Научно-технический прогресс порождает большой объем нормативных требований, необходимых для надзора (контроля) за безопасным состоянием техногенной среды.

Например, в настоящее время действует свыше 100 тысяч различных требований пожарной безопасности, содержащихся в более чем 1700 нормативных документах.

Большое количество и сложность требований пожарной безопасности, дефицит времени на их обработку и применение в процессе проектирования, строительства и эксплуатации объектов национальной экономики негативно сказываются на надежности работы специалистов, применяющих эти требования.

Так, специалисты органов государственного пожарного надзора, имеющие высшее профильное образование и стаж практической работы 3-5 лет, способны применить действующие требования пожарной безопасности с надежностью 0,16-0,2 – т.е. из 100% нарушений требований пожарной безопасности ими выявляется только 16–20% нарушений [16].

Таким образом, увеличение количества нормативных требований и их усложнение повышают квалификационные риски – т.е. снижают надежность работы специалистов.

Поскольку разработкой требований пожарной безопасности занимаются в основном не практикующие специалисты, их качество остается невысоким (нормативные риски).

Основными проблемами качества норм безопасности, в т.ч. и норм пожарной безопасности, являются:

- **неопределенность области их эффективного применения;**
- **неадекватное соотношение уровня угроз (размера вреда) и затрат (издержек) на обеспечение безопасности.**

Эти обстоятельства препятствуют интенсивному развитию национальной экономики, значительно ухудшают предпринимательский климат и создают высокую социальную напряженность.

Если учесть, что из всех различных требований безопасности, применяемых 63 надзорными органами, 30 % составляют требования пожарной безопасности, становится понятной их роль в развитии национальной экономики [12].

Не случайно Минэкономразвития РФ предложено в первую очередь реформировать государственный пожарный надзор на основе перехода на риск-ориентированную модель надзорной деятельности [12, 13], что позволит, в том числе, решить проблему качества нормативной базы.

Проблема необходимости урегулирования вопросов технического нормирования возникла еще при строительстве объектов «Олимпиады-80».

Госстрою СССР было поручено переработать строительные нормы и правила (СНиПы) с целью оптимизации затрат (издержек) на противопожарную защиту объектов народного хозяйства. Однако это поручение было выполнено формально – была разработана новая серия СНиПов со старым содержанием.

Проблема оптимизации и разумности затрат (издержек) на противопожарную защиту объектов обострилась в перестроечный период, в связи с введением в действие Закона СССР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» и Закона СССР «О кооперации».

В Российской Федерации эта проблема была актуализирована в Законе РФ «О стандартизации» [17] и Федеральном законе «О техническом регулировании» [5], который был введен в действие в 2003 году.

Однако требования Федерального закона «О техническом регулировании» до сих пор не реализуются, поскольку для его реализации требуется переход на более высокий методологический уровень технического регулирования, отвечающий вызовам времени.

Сущность нового методологического подхода к техническому регулированию состоит в том, что разработке мер пожарной безопасности должна предшествовать оценка пожарных рисков, и эти меры должны быть минимально необходимы и адекватны степени вреда, который может быть причинен чрезвычайной ситуацией.

Например, если среднеобъемная температура пожара в здании не будет превышать значений, опасных для незащищенных металлических конструкций, нет смысла защищать эти конструкции, тем более, что огнезащита (повышение огнестойкости) конструкций требует дополнительных значительных затрат.

Переход на новую методологию технического регулирования требует соответствующей квалификации и изменения сложившейся системы отношений в области обеспечения пожарной безопасности, что не устраивает надзорные (экспертные) органы и строительный комплекс.

1. Обеспечение пожарной безопасности в условиях рыночной экономики

Федеральный закон «О пожарной безопасности» определяет пожарную безопасность как «состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров» [8].

Вместе с тем, деятельность по обеспечению пожарной безопасности является деятельностью в состоянии крайней необходимости, когда граждане, предприятия и организации вынуждены причинять себе вред в виде затрат (издержек) на обеспечение пожарной безопасности с целью предотвращения большего вреда, который может быть причинен пожаром.

Таким образом, в основе принятия решения о выборе мер пожарной безопасности лежит соотношение характера (размера) вреда, который может быть причинен пожаром, и затрат (издержек) на обеспечение пожарной безопасности.

Регулирование этого соотношения и есть основа технического регулирования в области пожарной безопасности.

В анализах контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, ежегодно проводимых Минэкономразвития РФ, РСПП, НИУ «Высшая школа экономики» постоянно отмечается низкое качество нормативной базы – избыточность, противоречивость и жесткость требований безопасности [11, 12].

1.1 Проблема избыточности требований пожарной безопасности

Часть 3 статьи 55 Конституции РФ содержит положение о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов других лиц [1].

Статья 219 УК РФ «Нарушение требований пожарной безопасности» предусматривает уголовную ответственность только в случаях гибели человека или причинения тяжкого вреда его здоровью [3].

Статьи 167 и 168 УК РФ предусматривают уголовную ответственность только в случаях причинения вреда чужому имуществу пожаром, возникшим от занесенного огня или от источника повышенной опасности [3].

Статья 3.12 КоАП РФ предусматривает административное приостановление деятельности объекта только в случаях нарушений, создающих угрозу людям [4].

Статья 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает принятие мер по результатам проверок только при наличии нарушений, создающих угрозу людям [18].

При этом в соответствии со ст. 2 ГК, собственник вправе рисковать своим имуществом (предпринимательский риск) [2].

Таким образом, объектом технического регулирования в области пожарной безопасности являются отношения, связанные с обеспечением безопасности людей при пожаре – т.е. государство вправе вмешиваться в деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей только в случаях нарушения требований, направленных на обеспечение безопасности людей.

Несмотря на это, значительное количество высокотратных требований пожарной безопасности, направленных на защиту имущества, которым собственник имеет право рисковать, позиционируются как обязательные. Их необязательность легко устанавливается расчетами, подтверждающими своевременную эвакуацию людей при пожаре без применения дорогостоящих мер пожарной безопасности.

В справке Минэкономразвития РФ к заключению на проект изменений, вносимых в «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», отмечено, что «в отношении норм законопроекта, устанавливающих обязательность соблюдения норм, которые в настоящее время носят добровольный характер, высказывались мнения об увеличении издержек субъектов предпринимательской и иной деятельности до 4-5 раз» [15].

Такое превышение минимально необходимого уровня издержек [5, ст.7] на обеспечение пожарной безопасности причиняет национальной экономике значительный вред в форме упущенной выгоды.

Вопросами защиты имущества от пожаров должны заниматься страховые организации, но не органы государственного пожарного надзора.

1.2. Проблема противоречивости требований пожарной безопасности

В настоящее время в одном правовом поле в области пожарной безопасности не является единым, поскольку в нем действуют нормативные документы, содержащие разные требования, регулирующие одни и те же отношения:

«Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [6] и «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [7], имеющие разные методологические основы;

СНиПы и Своды правил, имеющие статус нормативных документов добровольного применения, но применяемые как обязательные;

- национальные стандарты, содержащие технические требования;
- национальные стандарты, содержащие расчетные методики оценки пожарных рисков;
- нормативные документы, содержащие расчетные методики оценки пожарных рисков, но не входящие в перечень документов по стандартизации;
- правила противопожарного режима;
- нормативные документы в области промышленной безопасности.

Применение этих нормативных документов при разработке систем обеспечения пожарной безопасности дает различные результаты.

В некоторых случаях применение мер безопасности как обязательных, создает угрозу людям, согласно оценке ситуации по требованиям других нормативных документов.

Например, ст. 20.4 КоАП РФ устанавливает санкции за нарушение требований пожарной безопасности к внутреннему противопожарному водоснабжению, первичным средствам пожаротушения, системам пожаротушения [4, ст. 20.4]. Однако, в соответствии с ч.1 ст. 89 «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности», расчет эвакуационных путей и выходов производится без учета применяемых в них средств пожаротушения [6, ст.89].

Все это создает неустрашимые сомнения, которые должны толковаться в пользу правонарушителей [4, ст. 1.5], а также приводит к произвольному толкованию и применению нормативных документов должностными лицами государственного пожарного надзора.

При этом нарушается принцип единства требований безопасности, установленный ст.3 Федерального закона «О техническом регулировании» [5, ст.3].

1.3 Проблема жесткости требований пожарной безопасности

Требования пожарной безопасности, содержащие конкретные (жесткие) технические решения, не учитывают размеров и опасности возможного пожара, который может произойти на объекте, для которого разрабатывается конкретная (адресная) система обеспечения пожарной безопасности – т.е. пожар может быть разным, а мера пожарной безопасности установлена фиксированная (жесткая).

Например, расчет температурного режима при пожаре в производственном помещении большого объема может показать, что температурный режим не представляет угрозу для незащищенных

металлических конструкций, однако жесткие нормы могут потребовать огнезащиты этих конструкций.

Требование учета степени возможного вреда при разработке различных требований пожарной безопасности установлено статьями 7 и 11 Федерального закона «О техническом регулировании» [5]. Однако это требование до сих пор не выполняется при разработке сводов правил и изменений, вносимых в «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

В Минэкономразвития РФ приходят к выводу, что «изготовителям продукции необходимо предоставить возможность отходить от обязательных требований к характеристикам продукции, которые мешают развитию инноваций. Для этого целесообразно установить в технических регламентах норму о том, что можно отходить от обязательных требований к характеристикам продукции при условии, что принятые изготовителем меры обеспечивают предотвращение недопустимых рисков. В этом случае в качестве доказательств могут использоваться результаты оценки рисков» [11, с.82].

Риск недостижения целей технических регламентов заложен в ст. 23 Федерального закона «О техническом регулировании» [5, ст. 23].

Данный подход применяется в ЕС – Новый подход к технической гармонизации и стандартизации, что позволяет производителям принимать любое (гибкое) техническое решение, обеспечивающее соответствие существенным требованиям безопасности [11, с.81]. С учетом этого требования технических регламентов должны быть установлены исходя из анализа риска [11, с.81].

Сложившаяся ситуация значительно осложняет развитие национальной экономики.

Примером могут служить данные о сроках рассмотрения и согласования проектной документации на строительство объектов национальной экономики (табл. 1).

Таблица 1.

Города России	Сроки согласования строительства (дни)
Ростов-на-Дону	194
Томск	233
Пермь	263
Санкт-Петербург	299
Иркутск	304
Казань	350
Петрозаводск	365
Тверь	390
Москва	704
Воронеж	1207

*Источник: Исследование Всемирного банка «Ведение бизнеса в России-2009».

Опубликовано в «Российской газете» от 25 марта 2010 г. № 61 в статье И. Невинной «Чиновники на диете» [18].

Эти претензии к нормативной базе и деятельности государственного пожарного надзора не являются новыми. Ответы на вызовы времени были сформулированы в рекомендациях научно-технической конференции «Совершенствование деятельности органов государственного пожарного надзора», состоявшейся 4-5 декабря 1990 г. [9].

Риск-ориентированный подход нашел свое отражение в Законе РФ «О стандартизации» и полностью был реализован в Федеральном законе «О техническом регулировании».

В связи с этим вызывает удивление позиция некоторых специалистов, основанная на субъективном мнении о том, что Федеральный закон «О техническом регулировании» разрабатывали неспециалисты – люди, далекие от проблематики сегодняшнего дня.

Позиция жесткого подхода к реализации виртуальных требований пожарной безопасности, не учитывающих реально складывающихся обстоятельств на объектах, была признана несостоятельной 25 лет назад [14].

Учебное издание

Лобаев Игорь Александрович
Козлачков Василий Иванович

**Основы государственной политики
в области государственного пожарного
надзора**

Учебное пособие

Издано в авторской редакции

Подписано в печать 21.09.2015. Формат 60×90^{1/16}.
Печ. л. 5,75. Уч.-изд. л.4,3. Бумага офсетная.
Тираж 300 экз. Заказ 195

Академия ГПС МЧС России
129366, Москва, ул. Бориса Галушкина,4