

МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ

В. И. КОЗЛАЧКОВ

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Утверждено Редакционно-издательским советом
Академии ГПС МЧС России

Москва 2011

УДК 614.8 (076.1)
ББК 38.96 я 73
К59

Р е ц е н з е н т ы:

Ю. М. Глуховенко, доктор технических наук, профессор

В. Б. Коробко, доктор технических наук, профессор

Козлачков В.И.

К59 Техническое регулирование в области пожарной безопасности. –
М. : Академия ГПС МЧС России, 2011. – 217 с.

Для магистров техники и технологии по специальности 280700 «Техносферная безопасность», профиль «Пожарная безопасность» и специалистов, применяющих требования пожарной безопасности.

Издано в авторской редакции

УДК 614.8 (076.1)
ББК 38.96 я 73

© Академия Государственной противопожарной
службы МЧС России, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ	5
1.1. Способы удовлетворения потребностей и типы отношений.....	5
1.2. Правовое регулирование общественных отношений. Разработка правовых норм	14
1.3. Система правовых норм	29
Глава 2. ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	43
2.1. Цели, объекты и принципы технического регулирования.....	43
2.2. Разработка и исполнение технических регламентов	51
Глава 3. ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	78
3.1. Пожары и пожарная безопасность.....	78
3.2. Регулирование отношений в области пожарной безопасности	63
3.3. Рабочая версия «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности».....	101
Глава 4. ПРИМЕНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	118
4.1. Применение технических регламентов, содержащих требования пожарной безопасности.....	118
4.2. Применение требований пожарной безопасности, содержащихся в нормативных документах в области стандартизации	144
Глава 5. НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	186
5.1. Основы надзорной деятельности.....	186
5.2. Организация осуществления надзора за выполнением требований пожарной безопасности	194
5.3. Ответственность за нарушения требований пожарной безопасности	200
5.4. Унификация надзорной деятельности	205
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	213
ЛИТЕРАТУРА	214

ВВЕДЕНИЕ

Создание человеком техногенной среды требует надежного контроля за ее безопасным состоянием, который осуществляется посредством надзора за соблюдением установленных нормативных технических требований.

С каждым годом объем нормативной технической информации увеличивается, и нормативные требования усложняются, что создает проблему правильного и полного применения всех установленных требований в условиях дефицита времени и информационных перегрузок.

Следующей проблемой установления, применения и исполнения требований безопасности является проблема их гармонизации с другими нормативными требованиями и интересами развития национальной экономики, поскольку затраты на обеспечение безопасности могут причинить вред (в форме упущенной выгоды), чем потери от непрофилактируемых чрезвычайных ситуаций.

В связи с этим деятельность по установлению, применению и исполнению требований безопасности должна быть урегулирована таким образом, чтобы требования безопасности были не только эффективны, но и учитывали бы интересы не только сохранения, но и развития национальной экономики. При этом необходимо единое понимание смысла нормативных требований всеми субъектами отношений, возникающих в области обеспечения безопасности.

В монографии:

раскрывается механизм правового регулирования отношений в области пожарной безопасности;

определяются принципы и объекты технического регулирования в области пожарной безопасности;

определяются условия применения требований пожарной безопасности; формулируется порядок применения требований пожарной безопасности, содержащихся в технических регламентах и нормативных документах в области стандартизации;

формулируются основы унификации надзорной деятельности;

выводится рабочая версия «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности».

Монография предназначена для магистров техники и технологии по специальности «Техносферная безопасность», профиля «Пожарная безопасность», а также для специалистов, осуществляющих правоприменительную деятельность в области пожарной безопасности.

Глава 1. РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1. Способы удовлетворения потребностей и типы отношений

Отношения, возникающие в процессе жизнедеятельности

Отношения – это взаимосвязи, возникающие между физическими лицами, юридическими лицами и государством (государствами) при пересечении их интересов в процессе жизнедеятельности.

Субъектами отношений являются физические лица, юридические лица и государство в лице федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Отношения, требующие правового урегулирования, могут возникать:

- между физическими лицами;
- между физическими и юридическими лицами;
- между физическими лицами и государством;
- между юридическими лицами;
- между юридическими лицами и государством;
- между органами государственной власти и местного самоуправления;
- между государствами;
- между физическими и юридическими лицами различных государств.

Потребности и информационная деятельность человека

Жизнедеятельность человека обусловлена возникающими проблемами, потребностями в их решении и поиском способов удовлетворения потребностей.

Основными потребностями, инициирующими деятельность человека, являются:

- физиологические потребности;
- стратегические потребности – самовыживания, самосохранения, самоутверждения, самореализации, самогармонизации, гармонии с природой и обществом;
- креативные потребности – познавательные, виртуальные, эвристические, эстетические.

Потребности образуют единый комплекс. Их удовлетворение обеспечивается информационной деятельностью, которая включает в себя:

- сбор и обработку информации по проблеме;
- формулирование смысловых конструкций, объясняющих природу проблемы;
- формулирование способов и алгоритмов предстоящей деятельности;
- определение факторов (обстоятельств) способствующих и препятствующих реализации замысла;
- разработку способов, обеспечивающих реализацию замысла.

Таким образом, поведение человека регулируется соответствующей информацией, качества которой могут задаваться социумом в случаях конфликта интересов людей, входящих в этот социум.

Во всех случаях регулирующая информация должна учитывать все интересы и соответствовать природе информационной деятельности человека.

Информационная деятельность, обеспечивающая физиологические потребности, связана с реакциями человеческого организма, неотделима от предметной деятельности и носит оперативный характер.

Необходимость удовлетворения физиологических потребностей посредством прогнозирования событий формирует стратегические потребности, которые осознаются человеком и становятся самостоятельными. Информационная деятельность, обеспечивающая эти потребности, становится самостоятельным видом деятельности.

Выживание в проблемных ситуациях формирует потребность в креативной информационной деятельности, содержанием которой становятся:
разработка способов познания окружающей реальности;
моделирование (воображение) событий, которые могут произойти;
изучение опыта решения проблем при отсутствии или недостатке собственного опыта;

изучение опыта композиционного построения (сочетания) информации, формирующего определенные чувства и настроения.

Способы удовлетворения потребностей и типы отношений

Потребности могут удовлетворяться различными способами:

потребность в самовыживании может удовлетворяться путем потребления готового продукта либо производством необходимого продукта;

потребность в самосохранении может удовлетворяться путем самовоспроизводства этноса (рода, семьи и т.п.), избегания либо устранения (уничтожения) источников опасности, приобретением союзников, повышением собственного потенциала, обеспечивающего устойчивость против негативных воздействий;

потребность в самоутверждении может удовлетворяться путем устранения (уничтожения) конкурентов либо их критики, а также путем создания конкурентоспособной продукции;

потребность в самореализации может удовлетворяться путем самостоятельного решения возникающих проблем;

потребность в самогармонизации может удовлетворяться путем интеграции (универсализации) способов жизнедеятельности, установления пределов потребностей и оптимизации затрат на их удовлетворение;

потребность в гармонии с природой и обществом может удовлетворяться путем выявления общего в природе, жизнедеятельности человека и общества и следования этому началу;

познавательные потребности могут удовлетворяться путем самостоятельного постижения природы явлений и выработки технологий жизнедеятельности либо в процессе обучения, путем освоения (использования) чужого опыта;

виртуальные потребности могут удовлетворяться путем воображения желаемого с использованием готовой информации либо собственного виртуального продукта;

эвристические потребности могут удовлетворяться путем использования либо разработки оригинальных способов решения проблем;

эстетические потребности могут удовлетворяться путем использования чужих решений либо путем создания собственных произведений искусства.

Во всех случаях более надежными, и в совокупности более эффективными, являются способы удовлетворения потребностей, связанные с созданием собственного продукта потребления.

Общим мотивом информационной деятельности, обеспечивающей удовлетворение потребностей, является стремление к успеху.

Получение (выработка) знаний о природе явлений, с которыми имеет дело человек; а также получение (выработка) эффективных способов удовлетворения потребностей, составляют основу информационной деятельности, динамичное накопление результатов которой создает проблему быстрого ориентирования и поиска необходимой информации в условиях информационных перегрузок либо острого дефицита сведений об изменяющихся и сложных проблемных ситуациях.

В связи с этим деятельность, связанная с поиском, обработкой (разработкой) информации - информационная деятельность, становится постоянной и значимой в системе общественного разделения труда.

Информационная деятельность приобретает особое значение при нормативном закреплении опыта жизнедеятельности, являющегося смысловой основой регулирования общественных отношений.

Достоверность информации, получаемой в результате информационной деятельности, обусловлена уровнем информационной культуры человека – способностью постигать природу вещей и явлений, выявлять закономерности (взаимосвязи и взаимозависимости), а также в простой и краткой форме представлять адресатам результаты информационной деятельности (информационный продукт).

Главным условием повышения эффективности удовлетворения потребностей является их сбалансированность.

Баланс потребностей возможен при наличии опыта их удовлетворения.

Поскольку опыт жизнедеятельности субъектов отношений не может содержать всех жизненных ситуаций, его недостатки компенсируются информацией о чужом опыте. Освоение чужого опыта представляет особую сложность, поскольку освоение чужого опыта обусловлено наличием (отсутствием) собственного опыта. Поэтому чужой опыт удовлетворения одних потребностей ошибочно либо намеренно может быть использован для удовлетворения других потребностей, что не всегда приводит к желаемому результату.

На начальной стадии развития социума потребности удовлетворяются посредством прямых действий (в парадигме «стимул – реакция»), что приводит к конфликтам, на разрешение которых может расходоваться ресурс, значительно превышающий затраты на удовлетворение потребностей.

Ситуация осложняется тем, что некоторые субъекты стремятся удовлетворить свои потребности за счет чужого ресурса, сокращая до минимума собственные затраты.

В целях создания равных условий для выживания социумом устанавливаются нормы, регулирующие отношения, возникающие при пересечении (конфликте) интересов.

Такие нормы минимально соответствуют интересам отдельных субъектов, однако создают благоприятные условия для развития социума в целом, что в перспективе положительно сказывается на результатах деятельности отдельных субъектов за счет снижения риска попадания в конфликтные ситуации, приводящие к значительным потерям.

Деятельность в системе общественного разделения труда, а также бытовая деятельность порождают различные отношения, в том числе:

отношения в области предпринимательской деятельности;

отношения природопользования, связанные с распределением, использованием и воспроизводством природных ресурсов;

технологические (технические) отношения, связанные с предметной (отраслевой, предпринимательской) деятельностью в системе общественного разделения труда;

трудовые отношения, связанные с использованием наемного труда;

имущественные отношения, связанные с приобретением и распоряжением имуществом;

семейные отношения, связанные с созданием семьи и продолжением рода;

этнические и межнациональные отношения, связанные с самосохранением этнических и национальных культур;

отношения в области самоуправления, административного управления и государственного строительства;

отношения в области здравоохранения, научной деятельности, образования и культурного строительства;

отношения в области обеспечения безопасности;

отношения в области ответственности за нарушение чужих прав и интересов.

На различных этапах развития социума и в различных ситуациях отношения складываются в рамках императивной, конвенциональной или когнитивной парадигм (моделей поведения).

Императивная парадигма (модель поведения) обеспечивает безусловную реализацию воли субъектов, имеющих возможности (силовые, интеллектуальные, финансовые, правовые и др.) реализовать свои интересы без учета интересов других субъектов отношений.

Императивные отношения формируются в обстоятельствах неопределенности жизненных перспектив, разногласий и конфликтов, обуславливающих волевое (силовое) удовлетворение собственных потребностей любым способом, по принципу – «цель оправдывает средства».

Наиболее успешные субъекты императивных отношений становятся лидерами, вокруг которых консолидируются субъекты, удовлетворяющие свои потребности за счет потенциала лидера.

Авторитет лидера становится основой его абсолютной власти – его воля и его решения становятся обязательными для других (примкнувших к нему), как условие их выживания.

Императивные отношения наиболее эффективны при решении типовых (штатных, стандартных) задач, требующих высокой исполнительской дисциплины и точного (согласованного) выполнения всех технологических операций.

В случаях, если лидер (лидеры) не способен ориентироваться в изменяющейся ситуации, предвидеть ход событий, и становится менее результативным, а окружающие его субъекты (союзники) терпят от этого убытки (в том числе и в форме упущенной выгоды), превышающие получаемую пользу, императивные отношения трансформируются в конвенциональные – договорные отношения.

Конвенциональные отношения позволяют действовать субъектам по собственному усмотрению при условии исключения возможности причинения либо минимального причинения вреда чужим интересам. При этом вред, причиненный чужим интересам, должен быть возмещен. Не подлежит возмещению вред, причиняемый в целях предотвращения большего вреда (крайняя необходимость).

Принципиальное отличие императивных отношений от конвенциональных отношений состоит в том, что:

в первом случае – детально (жестко) регламентируется каждое действие, и эта предварительная (жесткая) регламентация не учитывает всех обстоятельств, имеющих свои особенности в конкретных проблемных ситуациях;

во втором случае – допускается свобода действий в пределах границ, которые нельзя преступать при реализации своих естественных прав и свобод.

Конвенциональная парадигма (модель) обеспечивает реализацию интересов всех субъектов отношений, которые складываются на основе их доброй воли.

Конвенциональные отношения наиболее эффективны при решении нестандартных задач, требующих комбинаторного мышления и использования имеющегося опыта в конфигурации, адекватной складывающимся проблемным ситуациям.

Примером жесткой регламентации действий являются нормативные требования строительных норм и правил (СНиПов), сводов правил (СП) и других нормативных документов по пожарной безопасности, содержащих конкретные технические решения (ППБ, НПБ, РД и т. п.), которые разрабатывались при отсутствии сведений об опасных факторах и динамике пожара.

Применение жестких нормативных требований пожарной безопасности без расчетной оценки угрозы людям и имуществу создает дисбаланс в деятельности по обеспечению пожарной безопасности, при котором расходы на обеспечение безопасности имущества становятся неоправданно высокими, а безопасность людей эффективно не обеспечивается.

Выборочный анализ требований п. 6.27 СНиП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» и СП 1.13130.2009 к эвакуационным путям внутри помещений позволил установить следующее:

расчетная формула определения количества эвакуационных выходов не учитывает количества эвакуируемых из помещений людей, объемов этих помещений, места возникновения и динамики возможного пожара, а также не учитывает соответствия количества эвакуационных выходов количеству эвакуационных путей (п. 4.2.4, формула 1);

требования к пожароопасным характеристикам материалов отделки полов и потолков эвакуационных путей: Г (горючести), В (воспламеняемости), РП (распространению пламени), Д (дымообразующей способности), Т (токсичности), - не используются при расчете динамики опасных факторов пожара;

в требованиях к протяженности путей эвакуации не учитывается динамика опасных факторов пожара.

Проверочные расчеты показали, что в ряде ситуаций из помещений с объемно-планировочными решениями, выполненными по требованиям СНиП 21-01-97* и СП 1.13130.2009, невозможна полная эвакуация людей (в одном из рассмотренных случаев из 40 человек своевременно смогут эвакуироваться только 10).

В такой ситуации создается социальная напряженность, выражающаяся в нежелании терпеть убытки, выполняя требования, эффективность которых не подтверждается на практике.

Установление требований пожарной безопасности, содержащих расчетные методы оценки пожарных рисков и позволяющих разрабатывать адресные (индивидуальные) меры, минимально необходимые для обеспечения пожарной безопасности людей и чужого имущества, создает ситуацию, в которой собственники могут свободно распоряжаться своим имуществом. При этом они могут руководствоваться не жесткими нормами, содержащими экономически несостоятельные технические решения, а принципами обеспечения пожарной безопасности, число которых (9) многократно меньше количества (свыше 100 тысяч) нормативных требований, содержащих конкретные технические решения.

В случаях, если конвенциональная парадигма отношений становится неэффективной по причине несоответствия консолидированного мнения субъектов конвенциональных отношений природе возникшей проблемной ситуации, формируются *когнитивные отношения*, предметом которых являются достоверные знания о природе проблемы и способах ее решения.

Когнитивные отношения наиболее эффективны при решении новых (уникальных) задач, когда традиционные способы (технологии) не могут быть использованы для их решения.

В связи с этим особое значение приобретает исследовательская деятельность, направленная на получение знаний, необходимых для решения возникающих новых проблем.

Одной из таких проблем является разработка специальных технических условий обеспечения пожарной безопасности уникальных зданий и сооружений, поскольку существующие расчетные методы имеют ограниченную область эффективного применения.

Эффективная реализация императивных, конвенциональных и когнитивных отношений возможна только при наличии соответствующей информационной культуры, формирование которой может происходить в течение довольно длительного времени. Как показывает хронология событий, нерегулируемый переход к конвенциональным отношениям в области пожарной безопасности продолжается с 1976 года.

Императивные отношения обеспечивает информационная культура субъектов этих отношений, включающая в себя способность полного (тотального) охвата всех нормативных требований, содержащих конкретные правила поведения.

Критерием высокой информационной культуры такого типа является надежность действий субъектов отношений, обусловленная их способностью учитывать все установленные нормативные требования при осуществлении профессиональной деятельности в оперативном режиме.

Осуществление профессиональной деятельности с высокой надежностью возможно при наличии у субъектов императивных отношений ориентировочной основы деятельности, представляющей собой концептуальную модель предстоящей деятельности, состоящую из системы последовательно и опосредованно связанных смысловых ориентиров, число которых не превышает объемов оперативной памяти.

Низкая информационная культура субъектов императивных отношений может сделать несостоятельными такие отношения, даже если они вполне соответствуют обстоятельствам решения возникающих проблем.

Конвенциональные отношения обеспечивает информационная культура субъектов этих отношений, включающая в себя способность соотносить и гармонизировать частные способы решения задач, а также разрабатывать на этой основе адресные решения.

Критерием высокой информационной культуры такого типа является адекватность решений, принимаемых субъектами конвенциональных отношений, обусловленная их способностью учитывать особенности складывающихся ситуаций.

Решение нестандартных (реконструктивных) задач возможно при наличии у субъектов конвенциональных отношений ориентировочной основы деятельности, представляющей собой концептуальный модуль. Этот модуль включает в себя набор проблемных ситуаций и концептуальную модель предстоящей деятельности, изменяющую свою конфигурацию в зависимости от динамики и остроты проявления проблем, имеющих определенные ситуационные характеристики.

Низкая информационная культура субъектов конвенциональных отношений также может сделать несостоятельными такие отношения, даже если они вполне соответствуют типу решаемых задач.

Когнитивные отношения обеспечивает информационная культура субъектов этих отношений, включающая в себя понимать природу новой проблемной ситуации и определять методологию предстоящих действий.

Критерием высокой информационной культуры такого типа является методологическая корректность деятельности, обусловленная соответствием методов (способов) решения задач природе новых проблемных ситуаций.

Решение новых (уникальных) задач возможно при наличии у субъектов конвенциональных отношений ориентировочной основы деятельности,

представляющей собой смысловой комплекс. В состав смыслового комплекса входят:

концептуальный модуль, состоящий из смысловых ориентиров предметной деятельности, и представленный в ориентировочной основе решения реконструктивных задач;

концептуальная модель информационной деятельности, осуществляемая при проведении исследований, в процессе осуществления информационной проводки через коммуникативные сети, в процессе нормотворческой деятельности, в процессе освоения нормативно закреплённого опыта предстоящей деятельности, а также в процессе исполнительской деятельности.

Низкая информационная культура субъектов когнитивных отношений является причиной несостоятельности этих отношений, поскольку уникальные задачи не решаются даже при наличии созданных для этого благоприятных условий.

При смене парадигм возможна интерференция информационных культур, выражающаяся в том, что новые задачи решаются старыми, контрпродуктивными методами, дерегулирующими новые отношения и, тем самым, препятствующими их формированию, что негативно сказывается на перспективах развития социума.

Примером этому может служить интерференция информационных культур в деятельности по обеспечению пожарной безопасности, выражающаяся в прямом применении нормативных требований строительных норм и правил, сводов правил и других нормативных документов, содержащих конкретные технические решения, без учёта того, что в конвенциональных отношениях, закреплённых Конституцией Российской Федерации, они носят рекомендательный характер.

При этом из применения исключаются нормы, требующие адресных, адекватных конкретным обстоятельствам, мер, минимально необходимых для защиты людей и чужого имущества.

Применение старого стереотипа деятельности в новой ситуации приводит к ограничению конституционных прав и свобод субъектов отношений, подавляет их предпринимательскую активность, препятствует развитию экономики, и, как следствие, приводит к причинению экономического ущерба в форме упущенной выгоды, многократно превышающему положительный экономический эффект, получаемый от выполнения жестких норм, не учитывающих конкретных обстоятельств их применения.

1.2. Правовое регулирование общественных отношений. Разработка правовых норм

Правовое регулирование общественных отношений

Правовое регулирование общественных отношений – это установление и поддержание правопорядка, при котором поведение каждого субъекта ограничивается в той мере, в какой это необходимо для защиты (обеспечения) интересов других субъектов.

Правовое регулирование отношений осуществляется посредством установления норм поведения, за невыполнение которых наступает ответственность.

Цель правового регулирования отношений – защита интересов субъектов этих отношений (физических лиц, юридических лиц и государства).

Установление правовых норм

Объектом правового регулирования в ситуации пересечения (конфликта) интересов являются отношения, возникающие при пересечении (конфликте) интересов.

Целью правового регулирования является установление соотношения прав и обязанностей субъектов, вступающих в отношения.

Правовыми нормами урегулируются только те отношения, которые являются социально значимыми.

Нарушения правовых норм, регулирующих общественные отношения, могут квалифицироваться только независимыми и компетентными субъектами, наделенными соответствующими полномочиями.

Нормативное закрепление опыта предметной деятельности. В процессе жизнедеятельности накапливается положительный опыт решения возникающих проблем, который может нормативно закрепляться и оформляться в виде правил поведения (производственной деятельности), выполнение которых обеспечивается устанавливаемыми системами поощрений и наказаний.

Правила поведения (предметной деятельности) могут быть ориентированы на минимальный, оптимальный или максимальный уровень качества конечного результата (производимого продукта).

Решение жизненных проблем на основе нормативно закреплённого положительного опыта позволяет избежать повторения проб и ошибок, а также значительно сократить затраты времени и минимизировать расход ресурсов.

Опыт решения жизненно важных проблем может быть репродуктивным (обеспечивающим решение повторяющихся задач), реконструктивным (обеспечивающим решение задач с учетом конкретных обстоятельств), а также инновационным (обеспечивающим решение новых задач при дефиците необходимой информации).

Нормативное закрепление опыта решения репродуктивных задач. Опыт решения репродуктивных задач закрепляется нормами, содержащими готовые решения и алгоритмы (регламенты) выполнения определенных действий.

Разнообразный опыт решения одинаковых задач закрепляется нормами, которые могут противоречить друг другу, создавая нормативные коллизии и неустранимые сомнения.

В такой ситуации невыполнение одной нормы при выборе другой не может считаться правонарушением.

Чтобы избежать подобных случаев, нормы систематизируются, обобщаются и оформляются в виде нормативного документа, содержащего общую и особенную части.

Требования общей части нормативного документа распространяются на все нормы, содержащие решения, отражающие особенности решаемых частных задач.

В некоторых случаях разрабатывается системообразующий нормативный документ, содержащий общие требования, являющиеся обязательными к применению в случаях применения частных норм, содержащихся в других нормативных документах, входящих в общую систему нормативных требований.

Нормативное закрепление опыта решения реконструктивных задач. Опыт решения реконструктивных задач закрепляется нормами, содержащими общие принципы (ориентиры) деятельности.

Такие нормы допускают свободу выбора действий для достижения результата, который не должен создавать проблем другим субъектам.

Требования не нарушать прав других субъектов и некоторые другие ограничения, которые могут устанавливаться социумом, должны быть обоснованы и минимизированы.

Нормативное закрепление опыта решения новых (уникальных) задач. Опыт решения новых задач закрепляется нормами рекомендательного (методического) характера, которые не задают направление творческого поиска, но инициируют творческий процесс.

Вместе с тем, такие нормы могут содержать некоторые ограничения, связанные с защитой прав других субъектов, которые могут быть нарушены в процессе решения новых задач.

Структура правовой нормы. Единство понимания, а также применения установленных правовых норм обеспечивается установлением их структуры, в состав которой должны входить:

условия применения правовой нормы;

точное описание события (действия), которое является предметом правового регулирования;

санкция (характер и мера ответственности) за нарушение установленной нормы (правила).

В условиях применения правовой нормы должны быть указаны:

круг лиц, на которых распространяется действие нормы;

время, в течение которого действует норма, а также время (момент) применения нормы;

жизненное пространство, а также круг материальных объектов, на которые распространяется действие правовой нормы;

область эффективного применения правовой нормы.

Описание события (действий), являющегося предметом правового регулирования, должно содержать:

совокупность фактов, дающую полное и точное представление о проблемной ситуации;

совокупность действий, приводящих к ожидаемым (определенным) последствиям;

особенности, конкретизирующие предмет правового регулирования.

Санкция за нарушение установленной правовой нормы должна быть соразмерной причиненному вреду и учитывать возможности его возмещения.

Правонарушения. Признаки и состав правонарушений. Нарушения установленных нормативных требований (правовых норм) признаются таковыми, если предполагаемое противоправное действие содержит определенные признаки: вину субъекта правонарушения, общественную опасность, противоправность и наказуемость деяния.

Действия признаются противоправными, если содержат состав правонарушения, включающий в себя:

объект – отношения, которые регулируются определенными правовыми нормами;

объективную сторону – причинившие вред действия, совершенные в определенном времени и пространстве

субъект правонарушения – физическое, вменяемое лицо, достигшее установленного законом возраста;

субъективную сторону – психологическое отношение субъекта к собственным действиям (осознание противоправности деяния).

Ошибки, допускаемые при квалификации правонарушений. В некоторых случаях действия (бездействия) отдельных субъектов могут быть ошибочно квалифицированы как противоправные.

Распространенными ошибками при квалификации правонарушений являются:

признание субъекта виновным в совершении действий (бездействия), причинивших вред, но не определенных правовыми нормами как противоправных (правовой вакуум);

признание субъекта виновным в правонарушении при наличии нормативных коллизий, порождающих неустранимые сомнения;

признание субъекта виновным в нарушении нормативного требования, противоречащего требованиям, имеющим более высокий правовой статус;

вменение вины в случаях, когда причинно-следственная связь между действиями и причиненным вредом (последствиями) отсутствует;

вменение вины лицам, не имеющим отношения к рассматриваемым событиям;

вменение вины лицам, которые, выполняя нормативные требования, не могли предвидеть негативное развитие событий по причине отсутствия сведений (научных данных) об этих событиях в общечеловеческом опыте;

вменение вины лицам, которые не имели возможностей выполнить нормативные требования.

Одной из причин правонарушений, допускаемых в регламентируемых (предметных, производственных) областях деятельности, является невозможность учета многочисленных нормативных требований, в количестве, превышающем объемы информации, которую с абсолютной надежностью может обработать человек в условиях дефицита времени и при высоких темпах подачи нормативной информации. В такой ситуации имеет место невиновное причинение вреда.

Установление правил стандартизации. В целях упрощения (упорядочения) нормативных требований, регламентирующих предметные (производственные) области жизнедеятельности, разрабатываются правила стандартизации, устанавливающие систему стандартов, порядок их разработки и приведения в соответствие действующему законодательству, регулирующему общественные отношения.

В устанавливаемых стандартах необходимо:

учитывать природу (смысл) предметной деятельности и область эффективной реализации способов ее осуществления;

учитывать научный уровень проработки предмета правового регулирования (относительную достоверность имеющихся знаний);

учитывать материально-технические и квалификационные возможности реализации нормативных требований;

учитывать допустимые риски несоблюдения уровня (качества) результатов практической деятельности, установленного нормативными требованиями.

Установление процедур разработки правовых норм. Разработка правовых норм поручается специалистам и уполномоченным организациям.

В целях сбалансированности интересов субъектов, вступающих в отношения, подлежащие правовому регулированию, устанавливаются правила разработки нормативных правовых актов, которые должны предусматривать:

- участие в нормотворческом процессе заинтересованных лиц;
- порядок проведения правовых экспертиз на соответствие нормативных правовых актов законодательству, регулирующему общественные отношения;
- порядок опубликования нормативных правовых актов;
- порядок введения в действие (вступления в законную силу) нормативных правовых актов;
- приведение других нормативных правовых актов в соответствие с новыми нормативными требованиями.

Надзор (контроль) за разработкой правовых норм может осуществляться уполномоченными органами, общественными организациями и гражданами.

Нарушение правил разработки нормативных правовых актов делает их юридически ничтожными, и эти акты не могут применяться как правовые при регулировании отношений.

Разработка правил идентификации объектов правового регулирования. В случаях увеличения объемов нормативной базы в области технического регулирования дополнительно разрабатываются правила идентификации объектов технического регулирования, обеспечивающие безошибочное ориентирование в нормативной базе и толкование технических нормативов на основе принципов, установленных законодательством, регулирующим общественные отношения.

Правила идентификации объектов технического регулирования должны содержать:

- конституционные положения, закрепляющие права и обязанности граждан, а также порядок толкования и применения правовых норм;
- положения законов, регулирующих общественные отношения, составной частью которых является рассматриваемая область предметной деятельности, а также устанавливающих ответственность за виды правонарушений, имеющих отношение к рассматриваемой области предметной деятельности;
- принципы регулирования отношений, складывающихся в рассматриваемой области предметной деятельности;
- соответствующий принципам регулирования общественных отношений порядок идентификации объектов технического регулирования на всех этапах предметной деятельности;

порядок адресного применения нормативных требований с учетом их соответствия объектам технического регулирования.

Основу правил идентификации объектов технического регулирования составляет концептуальные модели профессиональной деятельности (системы смысловых координат), раскрывающие связанные между собой (непосредственно и опосредованно) действия, ориентированные на характер и динамику проблемной (производственной) ситуации.

Введение в оборот правил идентификации объектов технического регулирования позволяет многократно сократить время и объем перерабатываемой нормативной информации за счет адресного (точечного) нахождения необходимых частных нормативов (частных регуляторов) посредством использования систем смысловых координат (базовых регуляторов), число которых (в концептуальных моделях) не должно превышать объемов оперативной памяти.

В такой ситуации правила идентификации, представляя собой систему базовых регуляторов, начинают сами эффективно выполнять функцию регулирования отношений.

Переход с частных регуляторов (отдельных нормативных требований), количество которых в развивающемся обществе постоянно возрастает, на базовые регуляторы, число которых постоянно и в тысячи раз меньше числа частных регуляторов, позволяет безошибочно и быстро применять частные регуляторы, адекватно складывающимся проблемным ситуациям.

Заимствование правовых норм. В случаях дефицита ресурсов (времени и средств) и квалифицированных разработчиков правовые нормы могут заимствоваться.

При этом такие правовые нормы:

должны быть адаптированы к обстоятельствам, в которых возникают отношения, требующие правового урегулирования;

исключать коллизии с правилами делового обычая, которые сформировались в социуме;

содержать требования, учитывающие уровень социально-экономического развития социума;

содержать формулировки, однозначно понимаемые всеми участниками регулируемых отношений.

В некоторых случаях правовые нормы заимствуются в целях социально-экономической интеграции.

Исследование проблемных ситуаций при разработке правовых норм. Разработка правовых норм начинается с исследования проблемных ситуаций, анализа и оценки опыта решения проблем (опыта решения практических задач).

Исследование проблемных ситуаций включает в себя:
сбор имеющейся информации по проблеме;
формулирование терминов и определений, употребляемых в деловом обороте;

схематичное описание природы (обстоятельств) возникновения проблемы, а также процесса, продолжительности, частоты и интенсивности ее проявления;

значимость (актуальность) проблемы для субъектов отношений, требующих урегулирования.

Анализ опыта решения проблемы включает в себя:

выделение основных действий, направленных на решение проблемы;
формулирование смысла осуществления основных действий, направленных на решение проблемы;

составление концептуальной (смысловой) модели деятельности по решению проблемы, учитывающей характер, уровень значимости и динамику проблемной ситуации.

Оценка опыта решения проблем включает в себя:

оценку опыта решения частных задач по смысловым критериям;
выявление (подтверждение) случаев эффективного решения частных задач;

обобщение опыта решения частных задач и определение области эффективного применения этого опыта.

Соотнесение опыта решения проблем с действующими нормами, регулирующими общественные отношения. Опыт решения проблем должен соотноситься с нравственными, этическими, моральными, деловыми и правовыми нормами, регулирующими общественные отношения.

В случаях несоответствия необходимых правовых установлений действующим нормам производится соответствующая корректировка этих норм либо корректировка проектов новых нормативно-правовых установлений.

При отсутствии действующих норм, в качестве аргумента, подтверждающего необходимость принятия нормативно-правового акта в представленной формулировке, могут быть использованы примеры положительного опыта решения проблемы.

Условия повышения качества и сокращения времени на разработку правовых норм. В целях повышения качества разрабатываемых правовых норм и сокращения времени на их разработку предварительно:

выделяются имеющие отношение к решаемой проблеме требования действующего законодательства, регулирующего общественные отношения;

формулируются правовые принципы (правовые ориентиры) урегулирования отношений, возникающих в рассматриваемой проблемной ситуации;

идентифицируются и формулируются объекты нормативно-правового регулирования.

Требования действующего законодательства, имеющие отношение к рассматриваемой проблеме, содержатся:

в Конституции (Основном законе), закрепляющей права (ограничение прав), обязанности граждан и организаций, а также порядок толкования и применения правовых норм;

в Кодексах (Гражданском, Уголовном и др.), регулирующих определенные виды отношений, частью которых являются отношения, рассматриваемые в разрабатываемых правовых нормах;

в Законах, реализующих требования Кодексов в конкретных областях предметной деятельности;

в подзаконных нормативных правовых актах, регламентирующих способы и порядок реализации требований Законов.

Формулирование принципов урегулирования отношений выполняет функцию формулирования правовых параметров социального заказа (задания), в рамках которого должна действовать устанавливаемая правовая норма. Принципы могут быть:

целеполагающими – определяющими цель и смысл действия устанавливаемой правовой нормы;

технологическими – содержащими концептуальные положения нормативно закрепляемых практических действий;

ограничительными - устанавливающими область (эффективного) применения правовой нормы;

запретительными - запрещающими (ограничивающими) применение нормативных требований в определенных случаях (нормативные коллизии, дублирование, противоречие конституционным требованиям и др.);

разрешительными – допускающими, в определенных случаях, риск невыполнения нормативных требований с причинением вреда определенного характера и размера.

Объектами нормативно- правового регулирования в каждом случае будут отношения, возникающие в результате противостояния (совпадения, взаимодействия) интересов субъектов, существующих в общем жизненном пространстве, в одно и то же время.

Требования, предъявляемые к разработчикам правовых норм. К разработке нормативных правовых норм должны допускаться лица, не представляющие чьих-либо интересов, компетентные и квалифицированные.

Участие в разработке нормативных правовых актов (норм) лиц, представляющих чьи-либо интересы, может привести к разработке норм, которые не только не будут урегулировать отношения, но создавать дополнительную социальную напряженность.

В некоторых случаях такой прием может быть использован для дестабилизации отношений в социуме.

Компетентность лиц, привлекаемых к разработке нормативных правовых актов (норм), должна подтверждаться их активной и положительно результативной работой в тех областях жизнедеятельности, в которых будет применяться разрабатываемый нормативный правовой акт.

В случаях принципиальных изменений в отношениях, которые требуется урегулировать, привлечение специалистов с опытом работы, который не будет использован в новых отношениях, нецелесообразно. При этом необходимо предусматривать защиту от контринформационной деятельности таких специалистов.

Квалификация лиц, привлекаемых к разработке нормативных правовых актов (норм), должна подтверждаться их способностью к формулированию нормативных требований и составлению из этих требований смысловых (непротиворечивых) конструкций, образующих нормативный правовой акт в целом.

Наличие опыта работы с правовыми нормами как условие доброкачественного нормотворчества. Наличие опыта разработки, применения и исполнения нормативных требований является одним из основных условий нормотворчества.

Опыт разработки нормативных требований предполагает способность формулировать нормативные требования таким образом, чтобы исключались их различные толкования и коллизии, порождающие неустраимые сомнения.

Опыт применения нормативных требований предполагает способность выявить, провести расследование и квалифицировать нарушения установленных требований в установленные сроки и по определенным процедурам. Такая способность позволяет сформулировать нормативное требование, конфигурация которого будет соответствовать операциям (процедурам), связанным с проверками, расследованиями и применением мер по пресечению правонарушений.

Опыт исполнения нормативных требований позволяет определить область эффективного применения и возможности реализации нормативных требований. В свою очередь выяснение возможностей реализации и области эффективного применения позволяет, в необходимых случаях, сформулировать задание на разработку дополнительных методик, связанных с адекватной оценкой проблемной ситуации.

Нормотворчество как способ управления социокультурными процессами. Государство может использовать нормотворчество как способ управления социокультурными процессами (обществом).

При этом, в целях обозначения показателей предметной деятельности, к которым следует стремиться, и формирования правовых стимулов, побуждающих к такой деятельности, возможно включение в нормативные правовые акты завышенных нормативных требований, которые невозможно выполнить в настоящем времени.

В таких случаях отступления от завышенных нормативных требований обосновываются и подтверждаются соответствующими доказательствами.

В случаях, когда возможна полная или частичная компенсация отступлений от таких целеполагающих или декларативных требований, такая возможность должна быть предусмотрена и нормативно закреплена.

Эффективность нормотворческой деятельности. Эффективность нормотворческой деятельности определяется соотношением затрат (на разработку правовых норм и поддержание правопорядка) и результатов, полученных от введения в действие нормативных требований.

При этом следует учитывать затраты на выполнение нормативных требований и результаты их выполнения – социальный и экономический эффект.

Анализ опыта, подлежащего нормативному закреплению. В опыте, который подлежит нормативному закреплению необходимо выделять стадии:

стадию прогнозирования и предотвращения возникновения проблемных ситуаций;

стадию первичного реагирования на проблемную ситуацию и решение возникшей проблемы минимальными средствами;

стадию привлечения и эффективного использования дополнительных ресурсов для решения проблемы в случае ее нежелательного развития;

стадию ликвидации последствий (использования результатов) проблемной ситуации и деятельности, связанной с решением проблемы;

стадию выявления допущенных ошибок, а также обобщения положительного опыта решения проблемы.

Типы практических задач и нормы, регламентирующие их решение. Нормы, регламентирующие решение различных типов практических задач (репродуктивных, реконструктивных и уникальных), имеют свои особенности.

Нормы, регламентирующие решение репродуктивных задач, устанавливают готовые решения и детальный порядок действий по их реализации. Основным принципом такого нормирования является точность выполнения нормативных требований.

Нормы, регламентирующие решение реконструктивных задач, устанавливают общие параметры деятельности, в рамках которых возможен выбор (разработка) вариантов решения задач. Основным принципом такого нормирования является свобода действий при минимальных ограничениях, защищающих чужие интересы.

Нормы, регламентирующие решение уникальных задач, устанавливают смысловые ориентиры деятельности. Основным принципом такого нормирования является принцип природосообразности деятельности, обуславливающий решение новых задач законами природы и поведения людей.

Использование материала, отбираемого для разработки правовых норм. Материал, отбираемый для разработки правовых норм, может быть использован не в полном объеме либо подвергнут корректировке, поскольку:

- не все исследования завершаются получением новых знаний;
- не все знания содержат сведения, раскрывающие объект познания в объеме, необходимом для понимания природы исследуемого явления;
- не все знания могут непосредственно использоваться в практической деятельности;
- не всякий практический опыт работы является положительным;
- не всякий положительный опыт может быть реализован широким кругом пользователей.

Принципы разработки правовых норм. Разработка правовых норм осуществляется на основе принципов:

- соответствия социальному заказу;
- осмысленности деятельности, регламентируемой нормами;
- эффективности;
- баланса потребностей и возможностей;
- комплексного решения проблемы (согласованности с другими нормативными требованиями);
- адекватности проблемной ситуации;
- соответствия конституционным законам, регулирующим общественные отношения;
- сбалансированности интересов всех субъектов отношений, подлежащих урегулированию;
- простоты;
- точности;
- обоснованности;
- учета обстоятельств, исключающих ответственность за нарушения нормативных требований (обоснованных рисков, крайней необходимости, невиновного причинения вреда и др.);
- сбалансированности факторов развития и сдерживания процессов формирования новых отношений, требующих урегулирования;
- своевременности и точности применения;
- однозначности толкования нормативных требований;
- минимизации требований, ограничивающих свободу действий субъектов отношений.

Алгоритм разработки правовых норм. Правовые нормы разрабатываются по алгоритму:

анализ и оценка проблемной ситуации, порождающей отношения, требующие урегулирования;

сравнительный анализ и оценка эффективности накопленного опыта; определение области эффективного применения накопленного опыта; проработка технологий эффективного применения накопленного опыта;

определение круга лиц и ситуаций, на которые распространяется действие нормы;

разработка проекта (макета) правовой нормы и представление его на обсуждение субъектам отношений, требующих урегулирования;

обобщение результатов обсуждения, корректировка проекта правовой нормы и представление его на повторное обсуждение;

организация работы согласительной комиссии, в случае расхождения мнений по проекту правовой нормы;

доработка проекта правовой нормы;

экспертиза проекта правовой нормы;

утверждение и принятие правовой нормы;

официальное опубликование правовой нормы и определение порядка введения ее в действие;

методическое обеспечение правильного применения правовой нормы;

определение порядка и сроков ревизии (мониторинга) правовой нормы;

определение порядка корректировки (отмены) правовой нормы.

Компенсация дефектов правовых норм. Несовершенство правовых норм должно компенсироваться возможностью отступления от их требований в случаях, когда:

выполнение нормативного требования приносит больший вред, чем тот вред, на предотвращение (устранение) которого направлено это требование;

затраты на применение нормы и привлечение к ответственности за ее нарушение превышают вред, который может быть причинен нарушением нормативного требования;

выполнение нормативного требования ситуационно невозможно.

В таких случаях необходимо обосновывать такие отступления и (по возможности) предусматривать иные меры по поддержанию баланса отношений, возникающих в связи с рассматриваемой проблемой.

Подтверждение соответствия установленным нормативным требованиям. В необходимых случаях устанавливается порядок оценки и подтверждения соответствия выпускаемой продукции (информационной продукции) нормативным требованиям.

Оценка соответствия установленным нормативным требованиям предполагает определение уровня качества решения практических задач посредством определенных критериев.

Подтверждение соответствия установленным нормативным требованиям предполагает установление факта минимально необходимого уровня качества решения задачи, наличие которого дает основание признать задачу решенной.

В такой ситуации субъекты отношений могут снижать уровень качества решения задач до минимально необходимого, сокращая тем самым затраты на выполнение нормативного требования.

Риск невыполнения нормативного требования по максимальному уровню обосновывается.

Декларирование как форма подтверждения соответствия установленным нормативным требованиям. В некоторых случаях социумом может предусматриваться декларирование соответствия осуществляемой деятельности установленным требованиям.

Декларирование соответствия повышает правовую компетентность декларанта, что позволяет предотвратить (защититься) противозаконные либо ошибочные действия должностных лиц надзорных органов.

В декларации соответствия может быть обоснована деятельность (действия), осуществляемая в рамках допустимых рисков, и застрахован риск ответственности за вред, который может быть причинен в случае неудачи.

Правовые информационные поля и их функциональная организация. В процессе накопления и нормативного закрепления опыта работы в различных проблемных ситуациях формируются информационные поля, заполняемые нормативной информацией (нормативные информационные поля).

Нормативные информационные поля могут принимать такие размеры, что пользование ими становится затруднительным в условиях дефицита времени и высоких темпов производства и введения в действие новой нормативной информации.

В такой ситуации требуется функциональная организация (кодификация) нормативных информационных полей, позволяющая быстро в них ориентироваться, выбирать и правильно применять нормативные требования, адекватные возникающим проблемным ситуациям.

Основу такой функциональной организации составляет концептуализация нормативной информации, которая включает в себя:

сокращение (упрощение) нормативных требований до ключевых слов, обозначающих предмет правового регулирования;

обобщение сокращенных нормативных требований по признаку общей цели;

синтез общих целей в концептуальную модель на основе смысловых связей, отражающих последовательность действий, соответствующих природе возникновения и развития явления (проблемы), в отношении которого осуществляется регламентируемая предметная деятельность;

интеграция (разработка механизма редукции, правил идентификации) отраслевого нормативного поля в систему требований, регулирующих общественные отношения в целом.

Результатом концептуализации нормативной информации является разработка морфологической матрицы, в которой по горизонтали представлена концептуальная модель регламентируемой деятельности, а по вертикали – уровни развития проблемной ситуации, характеризующиеся особенностями и размером вреда, который может быть причинен в условиях свободного развития проблемной ситуации.

Нормативные требования распределяются по морфологической матрице и образуют единый комплекс, элементы которого взаимосвязаны непосредственно и опосредованно.

Условия успешного функционирования правовых информационных полей. В целях успешного функционирования нормативные поля должны отвечать следующим требованиям:

соответствовать сложившейся социокультурной ситуации и учитывать перспективы ее развития;

содержать систему ориентиров, позволяющих быстро идентифицировать объекты правового регулирования и выбирать адекватные нормативные требования;

исключать нормативные коллизии и возможность различного толкования нормативных требований;

содержать простые нормативные требования, не требующие участия посредников;

обеспечивать свободный доступ и участие в ее совершенствовании субъектов регулируемых отношений.

В необходимых случаях, при наличии достаточно достоверного прогноза развития ситуации, заблаговременно разрабатываются проекты правовых норм, которые оперативно вводятся в действие при изменении обстоятельств.

Формирование правовых информационных гиперполей. Информация, получаемая при пересечениях (перекрестном или сравнительном анализе)

нормативных информационных полей, образует информационные поля второго уровня (гиперполя), которая оказывает влияние на формирование и функциональную организацию рабочих информационных полей первого уровня, а также на отбор (разработку) необходимой информации, включаемой в рабочие информационные поля.

Плотность нормативной информации. Нормативная информация имеет высокую плотность, поскольку основана на анализе опыта решения возникающих проблем, и сформулирована в виде совокупности точно обозначенных ориентиров предстоящей деятельности.

Технология разработки нормативной информации может быть использована в системе образования и профессиональной подготовки в качестве методики обучения способам обработки информации и разработки информационных конструкций.

Ошибки, допускаемые при разработке правовых норм. Распространенными ошибками, допускаемыми при разработке правовых норм, являются:

- искажение природы проблемной ситуации;
- материализация объектов правового регулирования;
- толкование используемых терминов и определений с позиций собственного опыта, не имеющего отношения к разработке, применению и исполнению нормативных требований;
- использование терминов и определений, содержащихся в источниках информации (словарях, учебниках и т.п.), не имеющих отношения к рассматриваемой области предметной деятельности;
- использование терминов и определений, не согласующихся друг с другом;
- искажение области предметной деятельности и характера отношений, требующих урегулирования;
- прогнозирование поведения оппонентов через призму собственного опыта (собственного уровня компетентности);
- ложные ссылки на соответствие требованиям других нормативных документов;
- ссылки на отмененные нормативные документы либо на документы, не вступившие в законную силу;
- ссылки на нормативные документы, не имеющие отношения к рассматриваемой области предметной деятельности;
- изменение (игнорирование) статуса нормативного документа, требованиям которого не должна противоречить (должна соответствовать) устанавливаемая норма;
- замена принципов (правовых ориентиров) на инструкции;
- абсолютизация эффективности устанавливаемых норм и правил;

избирательное выполнение правил (рекомендаций) по разработке нормативных документов, требования которых должны выполняться полностью; дублирование положений, содержащихся в разных разделах одного нормативного документа;

неправильная структурная проработка нормативного документа, разделы которого содержат рассогласованные положения;

игнорирование окончательной сверки (экспертизы) проекта нормативного документа с установленными требованиями к его содержанию.

Ошибочное искажение природы проблемной ситуации при разработке правовых норм. Искажение природы проблемной ситуации объясняется тем, что разработчики правовых норм ее не понимают, поскольку не являются (не являлись) участниками (свидетелями) событий, которые породили социальную напряженность, либо не исследовали возникшую проблему и не оценили ее значимость.

В такой ситуации социальный заказ может быть ошибочно идентифицирован, и нормотворческая деятельность будет направлена на решение другой задачи, что может привести к двойному вреду:

- а) отношения, требующие урегулирования, не будут урегулированы;
- б) отношения, не требующие урегулирования либо ранее урегулированные, будут осложнены.

Ошибочная материализация объектов правового регулирования при разработке правовых норм. Материализация объекта правового регулирования объясняется тем, что в опыте разработчиков объект деятельности материален.

Отсутствие опыта работы с абстрактными (виртуальными) объектами (взаимосвязями, закономерностями, принципами и др.) приводит к непониманию термина «отношения», означающего конфликт либо совпадение интересов отдельных субъектов, выражающиеся в определенных, требующих урегулирования, действиях по отношению друг к другу.

В такой ситуации материальные объекты, с которыми имеют дело субъекты отношений, должны иметь такие характеристики, чтобы исключались конфликты и создавались максимально благоприятные условия для удовлетворения интересов всех субъектов возникших отношений.

Правильно обозначенный объект правового регулирования является смысловым ориентиром, обеспечивающим разработку технических решений, адекватных установленным отношениям.

1.3. Система правовых норм

Система правовых норм, регулирующих общественные отношения, включает в себя:

Конституцию и федеральные конституционные законы, устанавливающие порядок отношений в обществе, субъектов и механизм регулирования этих отношений;

КОЗЛАЧКОВ Василий Иванович

ТЕХНИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Издано в авторской редакции.

Подписано в печать 13.05.2011. Формат 60×90 1/16.
Печ. л. 13,5. Уч.-изд. л. 9,8. Бумага офсетная.
Тираж 500 экз. Заказ 223

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