

*Е.А. Аюпов, Е.Г. Антипов*  
(Академия ГПС МЧС России; tank\_123@mail.ru)

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ**

*Проведён анализ действующего законодательства Российской Федерации и ведомственных нормативных правовых актов МЧС России, определяющих подходы к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты. Выявлены проблемы и предложены пути их решения.*

*Ключевые слова: пожарная безопасность, пожарный надзор, объект защиты, риск-ориентированный подход.*

*Е.А. Aiupov, E.G. Antipov*

## **MODERN APPROACHES TO ENSURING FIRE SAFETY OF OBJECTS OF PROTECTION**

*The analysis of the current legislation of the Russian Federation and local regulatory acts of Emercom of Russia, defining approaches to ensuring fire safety of objects of protection was carried out. Identified problems and proposed solutions.*

*Key words: fire safety, fire supervision, object protection, the risk-oriented approach.*

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 14 января 2016 г.

Проводимая в России с 2003 года административная реформа контрольно-надзорной деятельности ещё не достигла необходимых результатов. Актуальность контрольно-надзорной функции государства очередной раз подтверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р "Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы" [1], которым утверждён план мероприятий, предусматривающий внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов дифференцированного риск-ориентированного подхода при разработке контролируемых требований, организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Указанием Главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору МЧС России от 5 октября 2015 г. № 43-4700-19 [2] утверждён перечень нормативных документов по пожарной безопасности, подлежащих применению при проведении проверок надзорными органами МЧС России.

Этот нормативный правовой акт МЧС России организационно-распорядительного характера состоит из разделов, содержащих перечень нормативных и правовых актов, исполнение требований которых должно контролироваться *инспектором Федерального государственного пожарного надзора ФПС ГПС МЧС России (инспектором ГПН)*:

- для объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию либо проектная документация на которые была направлена на экспертизу до дня вступления в силу Федерального закона № 123-ФЗ [3], в котором перечислены НПБ, СНИП, своды правил, ВУП и ВСН;

- для объектов защиты, которые запроектированы и построены, а также на которых были произведены капитальный ремонт, реконструкция или техническое перевооружение после вступления в силу Закона № 123-ФЗ;

- перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ [4], утверждённый Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521 [5].

Таким образом, в настоящее время перед инспектором ГПН при проведении контрольно-надзорных мероприятий снова возникли вопросы следующего содержания:

- контролировать ли выполнение хозяйствующими субъектами ведомственных норм и правил в области пожарной безопасности?

- контролировать ли выполнение хозяйствующими субъектами требований, входящих в перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Закона № 384-ФЗ?

Проведённый авторами анализ нормативных требований в области пожарной безопасности, позволил определить структуру мероприятий по обеспечению пожарной безопасности объектов защиты (рис. 1), в соответствии с которой:

- норма может быть как обязательного применения (содержится в техническом регламенте), так и добровольного применения (национальные стандарты, своды правил, содержащие требования пожарной безопасности, а также иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, применяемые на добровольной основе), однако окончательный характер добровольности нормы можно подтвердить только после проведения расчёта пожарного риска на объекте и сравнения его с нормативным значением допустимого риска;

- для зданий, сооружений, на которые отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности, должны быть разработаны специальные технические условия, отражающие специфику обеспечения их пожарной безопасности и содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.



**Рис. 1.** Структура мероприятий по обеспечению пожарной безопасности

В соответствии с техническим регламентом о безопасности зданий и сооружений и структурой системы мероприятий по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений (рис. 2):

- нормы обязательного и добровольного применения содержатся в национальных стандартах и сводах правил (частей таких стандартов и сводов правил);
- разработка специальных технических условий позволяет не выполнять как обязательные, так и добровольные требования.



**Рис. 2.** Структура системы мероприятий по обеспечению пожарной безопасности зданий и сооружений

Напомним, что принятие Закона № 123-ФЗ и Закона № 384-ФЗ произошло в целях реализации положений о техническом регулировании, основу которого составляет Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ [6], которым предлагается следующая оценка регулирующего воздействия требования:

- обязательные требования устанавливаются техническими регламентами, а добровольные – национальными стандартами и сводами правил;
- требования должны устанавливаться с учётом степени риска причинения вреда;
- содержащиеся в технических регламентах обязательные требования могут быть изменены только путем внесения изменений и дополнений в соответствующий технический регламент.

В настоящее время сложилась ситуация, когда Закон № 384-ФЗ несёт некоторую нормативную коллизию с требованиями Закона № 184 – ФЗ, когда все требования пожарной безопасности в сводах правил в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521 становятся обязательными, не учитывают риск причинения вреда и поэтому их применение в полном объёме не всегда направлено на безопасность людей при пожаре, а в некоторых случаях создаёт дополнительную угрозу, что будет способствовать приостановке объекта на стадии его эксплуатации, который был спроектирован и выстроен по таким нормам. Причём, приостановка объекта возможна по части 1 статьи 6 Закона № 123-ФЗ, что и является результатом несоответствия Закона № 384-ФЗ в части добровольного применения норм, с учётом риска причинения вреда. В конечном итоге, существуют принципиально противоположные подходы в разных федеральных органах исполнительной власти РФ к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты.

В связи с этим, авторы считают, что требования пожарной безопасности необходимо выполнять исключительно в соответствии с положениями, установленными Законом № 123-ФЗ в части, не противоречащей Закону № 184-ФЗ.

Таким образом, указание Главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору, в части обязательного контроля инспекторами ГПН при проведении мероприятий по контролю исполнения требований, установленных в соответствии с Законом № 384-ФЗ, усугубило и без того **избыточность** и **противоречивость** существующих требований в области пожарной безопасности, направленных на защиту личности, имущества, общества и государства от пожаров, и требует пересмотра. Возвращение к жесткому нормированию требований пожарной безопасности, а не ориентация на риск-ориентированный подход, в конечном итоге, думается, не позволит решить одну из основных задач административной реформы – снятие административных барьеров.

Подводя итоги вышеизложенному, невольно напрашивается вывод, что наличие двух несогласующихся законодательно утвержденных подходов к обеспечению пожарной безопасности объектов защиты красноречиво свидетельствует о том, что существующая система обеспечения пожарной безопас-

ности разбалансирована. Федеральные органы исполнительной власти РФ, участвующие в какой-либо мере в обеспечении пожарной безопасности, исходя из своего понимания, начинают разрабатывать и утверждать (нормировать) требования пожарной безопасности, что как минимум усложняет и запутывает нормативную правовую базу в данной области, создает правовые и нормативные коллизии, и в конечном итоге, что сводит на нет основные цели административной реформы надзорных органов.

Кроме того, авторы считают необходимым напомнить, что в соответствии с Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 [7], именно МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области обеспечения пожарной безопасности, и обладателем методик риск-ориентированного подхода в рассматриваемой области. Следовательно, иным федеральным органам исполнительной власти, которые руководствуются требованиями пожарной безопасности *в своей нормативной базе*, надлежит придерживаться порядка, установленного Законом № 123-ФЗ, а не идти с ним в разрез.

Таким образом, повышение эффективности государственной политики в области государственного пожарного надзора напрямую зависит от применения нормативных документов в области пожарной безопасности, которые должны соответствовать принципам оценки регулирующего воздействия, установленным техническим регулированием, в частности на риск-ориентированному подходу.

#### Литература

1. **Распоряжение** Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р "Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы".
2. <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/artificial> и <http://fire.mchs.gov.ru/document/22123>.
3. **Федеральный закон** от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности".
4. **Федеральный закон** от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".
5. **Постановление** Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521 (ред. от 29.09.2015) "Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2016).
6. **Федеральный закон** от 27 декабря 2002г. № 184-ФЗ (ред. от 28.11.2015) "О техническом регулировании".
7. **Указ Президента РФ** от 11 июля 2004 № 868 (ред. от 31.12.2015) "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий".