

Научная статья
УДК 614.8
doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2023.93.84.018

Анализ риск-ориентированной модели профилактики рисков причинения вреда

*Вадим Борисович Коробко*¹
Екатерина Николаевна Кияткина^{1,2}

¹Академия государственной противопожарной службы ГПС МЧС России, Москва, Россия

²Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Железногорск, Россия

Автор ответственный за переписку: Кияткина Екатерина Николаевна, Katusha_kt@mail.ru

Аннотация. В настоящей работе проводится анализ действующего алгоритма и реконструкция информационной модели профилактики рисков причинения вреда. Полученные в ходе исследования выводы позволяют прийти к заключению о том, что в рамках изучения риск-ориентированного подхода, возникает необходимость разработки специального понятийного аппарата, который будет обслуживать организационную систему, построенную на предложенных разработках, а также введение рабочих формулировок отдельных понятий (определений).

Ключевые слова: профилактика риска, пожарная безопасность, причинения вреда, пожарный риск, риск-ориентированный подход

Для цитирования: Коробко В.Б., Кияткина Е.Н. Анализ риск-ориентированной модели профилактики рисков причинения вреда // Сибирский пожарно-спасательный вестник. 2023. № 1 (28). С. 153-158. <https://10.34987/vestnik.sibpsa.2023.93.84.018>.

Analysis of the risk-oriented model of prevention of risks of harm

Ekaterina N. Kiyatkina^{1,2}
*Vadim B. Korobko*¹

¹State Fire Academy of EMERCOM of Russia, Moscow, Russia,

²Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia, Zheleznogorsk, Russia

Corresponding author: Ekaterina N. Kiyatkina, katusha_kt@mail.ru

Annotation. In this work, the analysis of the current algorithm and the reconstruction of the information model of prevention of risks of harm is carried out. The conclusions obtained in the course of the study allow us to conclude that within the framework of studying the risk-oriented approach, there is a need to develop a special conceptual apparatus that will serve the organizational system based on the proposed developments, as well as the introduction of working formulations of individual concepts (definitions).

Keywords: risk prevention, fire safety, harm, fire risk, risk-based approach

For citation: Kiyatkina E.N., Korobko V.B. Analysis of the risk-oriented model of prevention of risks of harm// Siberian Fire and Rescue Bulletin. 2023. 1(28) p. 153-158. (In Russ.). <https://10.34987/vestnik.sibpsa.2023.93.84.018>.

Риск-ориентированный подход, провозглашенный в процессе реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, по всей видимости, пока еще нельзя отнести к исполненной задаче, в том числе в области обеспечения пожарной безопасности. Действительно, было бы по-настоящему парадоксально, если бы переход на новую модель организации всех базовых государственных регуляторных систем в техносфере произошел полно и скоро. Попробуем разобраться в проблеме перехода на риск-ориентированную модель контроля (надзора) на примере обеспечения пожарной безопасности. Так, базовым ориентиром перехода на риск-ориентированную модель контроля (надзора) является введение в деловой оборот института профилактики рисков причинения вреда.

В современной практике регулирования отношений в области пожарной безопасности, весьма часто встречаются такие понятия как «пожарная профилактика», «пожарная профилактика в строительстве», «профилактика пожаров», которые, в целом, не имеют объективной (научно-практической) определенности, что порождает условия чрезмерно высокой диспозитивности (широты) в принятии управленческих решений по обеспечению пожарной безопасности в коннотации профилактики рисков причинения вреда, а также создает необходимые предпосылки для поиска (разработки) новых методических подходов для достижения искомого уровня дифференцировки данной задачи.

На первом этапе данного исследования была проанализирована надзорно-профилактическая деятельность федерального государственного пожарного надзора, по результатам которой были сделаны следующие выводы:

1. Так, согласно ст.6 ФЗ Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [1] органы федерального государственного пожарного надзора осуществляют профилактику пожаров. Понятия «пожарная профилактика» и «пожарная профилактика в строительстве» не имеют самостоятельной исполнительской определенности в части организации контроля (надзора) пожарной безопасности и должны рассматриваться в качестве понятия «профилактика пожаров».

2. При этом, как следует из вышеприведенной правовой нормы, основным способом профилактики пожаров является профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности.

3. Стоит также отметить, что в соответствии с положениями статьи ст.6 ФЗ Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», порядок профилактики пожаров осуществляется в Порядке профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности, который установлен Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Порядок) [2].

4. Изучением Порядка профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, сформулированном в Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», было установлено, что:

во-первых, порядок профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, был наименован словом «Программа», что, в общем, не противоречит общепринятому понятию «Порядок», однако, такое особенное отношение к трактовке понятия «Порядок», все же создает условия неопределенности для неспециалистов, к которым следует относить всех руководителей и ответственных исполнителей за пожарную безопасность хозяйствующих субъектов;

во-вторых, термин «Порядок» включен в порядок, наименованный как «Программа», в коннотации некоторого документа, который должен быть утвержден Правительством Российской Федерации (часть 4 статьи 44 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»), что создает дополнительные условия неопределенности для хозяйствующих субъектов,

на которые не распространяются положения документов федеральных органов исполнительной власти, включая документы Правительства Российской Федерации, в том числе и по основаниям частей 2 и 3 статьи 4 Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании» [3];

в-третьих, в исполнении Правительства Российской Федерации, «Порядок» профилактики рисков причинения вреда, понимается не как порядок для применения хозяйствующими субъектами, а как «Правила разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» (утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 990) (далее – «Правила») [4], которые якобы наделяют органы исполнительной власти Российской Федерации полномочиями хозяйствующих субъектов (по предотвращению рисков причинения вреда или обеспечения безопасности), что создает дополнительные условия неопределенности для лиц принимающих решения, в том числе при расследовании проблемных ситуаций с гибелью людей или причинением людям тяжкого вреда здоровью;

в-четвертых, «Правила» составлены таким образом, что определяют полномочия должностных лиц только государственных контрольно-надзорных органов, то есть «Правила» («Порядок»), в «понимании» Правительства Российской Федерации нацелены исключительно на внутренние потребности государственных надзорных органов и на внутреннюю организацию действующей надзорной деятельности, что отражено в критериях «Правил» (составленных без учета реальных потребностей общества, зафиксированных в качестве общественного договора в уголовном праве), а именно:

а) характеристика проблем, на решение которых направлена программа профилактики, которые должны быть установлены по результатам анализа текущего состояния вида контроля, описания текущего развития профилактической деятельности (государственного) контрольного (надзорного) органа;

б) цели и задачи реализации программы профилактики (государственного контрольного (надзорного) органа);

в) перечень профилактических мероприятий (государственного контрольного (надзорного) органа), сроки (периодичность) их проведения;

г) показатели результативности и эффективности программы профилактики (государственного контрольного (надзорного) органа);

в-пятых, предусмотренный перечень мероприятий (положениями статьи 45 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а именно: информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения, консультирование, самообследование; профилактический визит), которые необходимо производить (применять) для осуществления профилактики рисков причинения вреда, указан исключительно для деятельности государственного контрольного (надзорного) органа, что создает неустранимые сомнения в том, должностные лица каких субъектов (государственных органов по контролю (надзору) или хозяйствующих субъектов) наделены полномочиями по обеспечению пожарной безопасности деятельности хозяйствующих субъектов.

5. Таким образом, из приведенных положений федеральных законов и документов Правительства Российской Федерации следует, что за профилактику пожаров в Российской Федерации несет ответственность Федеральный государственный пожарный надзор посредством исполнения правил и программы профилактики пожаров (в коннотации профилактики рисков причинения вреда), что создает нормативную коллизию с положениями «Статьи 37. Права и обязанности организаций в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21.12.1994 №69-ФЗ «О пожарной безопасности», а именно:

«Руководители организаций обязаны:

Соблюдать требования пожарной безопасности ...».

6. Создается впечатление, что правотворчество и нормотворчество в части организации профилактики рисков причинения вреда, было осуществлено в строгом соответствии с обычаями делового оборота прежнего времени (государственные должностные лица государственных контрольно-надзорных органов «присматривали» за деятельностью государственных предприятий и организаций), которые, в настоящее время, не соответствуют положениям Федерального закона от 27.12.2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», что создает правовые основания для запрета применения указанных «Правил» и «Порядка» как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны государственных органов, по основаниям статьи 5 Гражданского кодекса Российской Федерации, а именно:

«2. Обычаи, противоречащие обязательным для участников соответствующего отношения положениям законодательства или договору, не применяются.».

7. В качестве базового положения, которому также противоречат приведенные выше «Порядок» и «Правила», являются положения абзацев 1 и 2 части 1 статьи 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании», а именно:

«1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при:
Разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований...».

8. В этой связи, затраты на так называемые «профилактические» мероприятия, которые произведены государственными контрольно-надзорными органами, могут быть отнесены к нецелевым расходам, поскольку государственные контрольно-надзорные органы не наделены полномочиями по обеспечению техносферной безопасности и обязаны только контролировать порядок разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований технической (пожарной) безопасности, который исполняют хозяйствующие субъекты.

9. Стоит отметить, что в соответствии с положениями «Главы 5. Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [2], в основу управления периодичностью плановых проверок, осуществляемых государственными органами, положены категории вероятностного риска причинения вреда, составляемые на основе среднестатистических показателей для условно аналогичных объектов и без учета оценок конкретного риска причинения вреда на конкретном объекте, на который разрабатывается плановая проверка.

10. Такое регулирование отношений по обеспечению пожарной безопасности, целевым образом не направлено на защиту рисков причинения вреда от пожара, критически важных для всего общества, а именно на целевую защиту людей от гибели и причинения тяжкого вреда от пожара, согласно положениям, ст.219 УК РФ [5], что создает соразмерные (повышенные) риски для людей (погибнуть или получить тяжкий вред здоровью).

11. Необходимо произвести корректировку информационной модели контроля (надзора) пожарной безопасности с коннотации мнимой профилактики рисков причинения вреда - профилактики пожаров (под которой понимается предотвращение пожаров, как неконтролируемого горения, причиняющего материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства, в соответствии с положениями ст.2 [1]), в коннотацию реальной профилактики рисков причинения вреда в части положений ст. 219 УК РФ[5].

12. В этой связи, в переводе с юридического на инженерный, целевым образом необходимо профилактировать (предотвращать) не внеплановое горение, а предотвращать (профилактировать) вред, который может произойти в результате внепланового горения.

13. Критерием профилактики в этом случае выступает не факт внепланового горения, а факт критически недопустимого вреда от внепланового горения.

14. Профилактика рисков причинения вреда имеет три части: общегосударственную, чужого имущества и собственного имущества, и иных собственных интересов.

Под «общегосударственной» частью следует понимать риски причинения вреда от внепланового горения, которые критически важны для всего общества, сформулированные в положениях статьи 219 УК РФ [5].

Под частью «чужого имущества» следует понимать критически недопустимые риски причинения вреда чужому имуществу, охраняемые положения статей 1064 ГК РФ [6] и статьи 168 УК РФ [5].

Под частью «собственного имущества и иных собственных интересов» следует понимать критически недопустимые риски причинения вреда собственному имуществу от внепланового горения и иным интересам, как правило измеряемые в финансовых единицах выгоды от хозяйственной деятельности.

15. Данный методический подход нуждается в соответствующем методическом обеспечении, основные положения которого были сформулированы в рамках настоящего исследования и представлены ниже, а именно:

1) Критически недопустимый риск причинения вреда от пожара имеет три основные категории: общегосударственную, чужого имущества, собственного имущества и иных собственных интересов.

2) Пожар – это внеплановое горение, причиняющее или причинившее критически недопустимый вред.

3) Пожары имеют три основные категории: общегосударственные пожары, пожары чужого имущества, пожары собственного имущества и иных собственных интересов.

4) Государственный надзор осуществляется только в отношении общегосударственных пожаров. Государственный надзор имеет три вида (формы): плановый государственный надзор, плановый государственный контроль, внеплановый государственный надзор.

5) Плановый государственный контроль с плановой ответственностью 24 часа в сутки и 365 дней в году осуществляется в рамках собственного контроля хозяйствующих субъектов силами и средствами хозяйствующих субъектов. По результатам планового государственного контроля составляется специальный документ, подтверждающий факт (способ, меры, критерии, программы и др.) осуществления планового государственного контроля, направляемый в государственные надзорные органы.

6) Плановый государственный надзор осуществляется государственными надзорными органами по документам, подтверждающим факт осуществления государственного контроля, составленными и направленными хозяйствующими субъектами по критериям единого нормативного порядка установления обязательных требований пожарной безопасности.

7) Под порядком установления обязательных требований пожарной безопасности понимается порядок разработки, утверждения, применения и исполнения обязательных требований пожарной безопасности.

8) Имеется общая и специальная часть порядка установления обязательных требований пожарной безопасности.

9) Суть общей части порядка установления обязательных требований пожарной безопасности заключается в том, что собственник (уполномоченное лицо), самостоятельно и под свою ответственность, производит разработку, утверждение, применение и исполнение обязательных требований пожарной безопасности.

10) Суть специальной части порядка установления обязательных требований пожарной безопасности заключается в том, что разработка (утверждение, применение, исполнение) обязательных требований пожарной безопасности производится по правилу установления минимально необходимых и максимально эффективных условий защиты людей на случай возникновения внепланового горения.

11) Для подавляющего количества возможных случаев, минимально необходимым и максимально эффективным условием защиты людей от внепланового горения, является условие «На случай внепланового горения в зданиях и сооружениях, должна быть обеспечена

возможность эвакуации людей наружу или в безопасную зону до причинения им вреда от опасных факторов внепланового горения».

12) Указанное выше правило является одним из общих требований пожарной безопасности, применение которых в каждом конкретном случае проверяется на максимальный эффект, по сравнению с другими типовыми общими требованиями пожарной безопасности (см. концептуальную модель контроля (надзора), составленную доктором философских наук, профессором Василием Ивановичем Козлачковым [7] по положениям ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность общие требования» [8].

13) Собственный контроль осуществляется в отношении пожаров чужого имущества и пожаров собственного имущества и иных собственных интересов в качестве дополнительного мероприятия обеспечения пожарной безопасности по отношению к общегосударственному, направленному на защиту критически недопустимых рисков причинения вреда для всего общества (ст. 219 УК РФ) [5].

Список источников

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
2. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании".
4. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. N 990 "Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям"
5. Уголовный кодекс Российской Федерации.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации.
7. Козлачков В. И. Типовая и риск-ориентированная модель надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ. – М.: АГПС МЧС России, 2016. – 308 с.С
8. ГОСТ 12.1.004-91*«Пожарная безопасность. Общие требования».

List of sources

1. Federal Law No. 69-FZ of December 21, 1994 "On Fire Safety".
2. Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation"
3. Federal Law No. 184-FZ of 27.12.2002 "On Technical Regulation".
4. Decree of the Government of the Russian Federation No. 990 dated June 25, 2021 "On Approval of the Rules for the Development and Approval by Control (Supervisory) Bodies of a program for the prevention of risks of Harm (Damage) to Legally Protected values"
5. The Criminal Code of the Russian Federation.
6. The Civil Code of the Russian Federation.
7. Kozlachkov V. I. A typical and risk-oriented model of supervisory activities in the field of fire safety. Comparative analysis. – М.: Academy of GPS of the Ministry of Emergency Situations of Russia, 2016. – 308 p.
8. GOST 12.1.004-91*"Fire safety. General requirements".

Информация об авторах

В.Б. Коробко - доктор технических наук

Information about the author

V. B. Korobko - Holder of an Advanced Doctorate (Doctor of Science) in Engineering Sciences

Статья поступила в редакция 18.01.2023; одобрена после рецензирования 01.03.2023; принята к публикации 21.03.2023.

The article was submitted 18.01.2023, approved after reviewing 01.03.2023, accepted for publication 21.03.2023.