

# Риск-ориентированный надзор

## Краткое руководство пользователя

Учебно-научный комплекс организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России разработал Правила применения обязательных требований пожарной безопасности. Разработчики предложили исходить из норм Конституции и Гражданского кодекса РФ, которые позволяют собственнику рисковать своим имуществом, а также опереться на Административный и Уголовный кодексы, закон о техническом регулировании и техрегламент о требованиях пожарной безопасности, где содержатся и расчетные методики оценки рисков, и область их применения. Таким образом, законодательную базу для реформирования госнадзора менять и дорабатывать не нужно — ее нужно просто выполнить.



**Игорь Лобаев**  
начальник Учебно-научного комплекса организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России, полковник внутренней службы, к.т.н., доцент

### Application guideline for the risk-based approach

State Fire Academy of EMERCOM of Russia developed application rules for obligatory requirements for fire safety. They are based on the Constitution of Russian Federation, according to this document, all proprietors can risk their assets. The Academy's rules will be useful for business keepers to work under new terms of risk-based approach to the state supervision. Igor Lobaev, Head of Academic Complex of Supervisory Activities Organization, describes the new system and gives advice to all workflow participants.

## ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ ЗАЩИТЫ

- 01 Динамика опасных факторов пожара рассчитывается с учетом реального количества людей на объекте защиты, пожарной нагрузки, ее вида, объемно-планировочных и конструктивных решений. Станет понятно, что область риска причинения вреда не совпадает с областью применения требований пожарной безопасности.
- 02 Ограничение надзорной деятельности в виде «надзорных каникул» (294-ФЗ) и переход на риск-ориентированную деятельность всех надзоров будет способствовать благоприятным условиям для развития среднего и мелкого бизнеса в РФ. Для таких объектов затраты на пожарную безопасность создают угрозу большую, чем вред от пожаров.
- 03 Судебные органы ограничили полномочия госнадзора по приостановке деятельности объектов, создающих угрозу жизни и здоровью людей, за невыполненные противопожарные требования. Причина — низкий уровень надежности работы инспекторов: не выявляется до 80% нарушений.
- 04 За соблюдением требований пожарной безопасности на стадии отвода земли, проектирования, строительства и приемки объекта теперь следит Минстрой. Государственный пожарный надзор выполняет функцию разрешительной (лицензионной) деятельности.
- 05 Минэкономразвития предложило всем надзорам руководствоваться в своей деятельности оценкой регулирующего воздействия, которая при регулировании отношений в области обеспечения пожарной безопасности поможет учитывать все виды рисков (10 видов рисков в соответствии со 184-ФЗ) вплоть до риска невыполнения обязательных требований.
- 06 Расчетные обоснования, которые должны проводиться с учетом риска причинения вреда, должны учитывать систему обеспечения пожарной безопасности (СОПБ) объекта защиты, адекватную угрозе жизни и здоровью людей, имуществу. В таком случае разработка СОПБ объекта защиты



будет включать в себя только те автоматические системы пожарной безопасности и требования пожарной безопасности, при которых нормативное значение пожарного риска будет соответствовать ст. 78, 93 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

**07** В СОПБ объекта защиты, направленную на защиту имущества собственника, которым он вправе рисковать в соответствии со ст. 34 Конституции РФ, могут включаться только те автоматические системы противопожарной защиты и требования пожарной безопасности, которые собственник выберет.

**08** Обязательный характер применения автоматических систем пожарной безопасности, включенных в требования пожарной безопасности, может возникнуть при страховании имущества собственника. Здесь учет риска причинения вреда, адекватность защиты самими системами противопожарной защиты и тарифами, устанавливаемыми страховой компанией, выступают регулятором обязательности выполнения.

**09** Автоматические системы противопожарной защиты, включенные в требования пожарной безопасности для защиты чужого имущества, можно не применять, если отсутствует угроза людям при пожаре у обоих собственников, а имущественный вред регулируется страховой компанией.

**10** Из области абсолютной безопасности осуществляется переход в область допустимых рисков. Применение систем, включенных в требования пожарной безопасности, направленных на безопасную эвакуацию людей при пожаре, остается безусловным. Но если речь идет об имуществе без риска людям, то автоматическими системами пожарной безопасности можно пренебречь при обязательном страховании риска потери имущества третьих лиц.

**11** Риск-ориентированная модель деятельности надзорных органов МЧС России в области пожарной безопасности предусматривает проведение на объекте защиты оценки риска. И только после него возможна квалификация нарушений требований пожарной безопасности и разделение на обязательные требования и меры добровольного характера.



## ТРЕБОВАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ И ДОБРОВОЛЬНЫЕ

**01** Требования, направленные на безопасность людей при пожаре, являются обязательными. Это минимально необходимые меры из всей СОПБ объекта защиты в соответствии с Конституцией РФ (ст. 34, 55) и 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ст. 7).

**02** Меры пожарной безопасности, направленные на защиту имущества собственника, который вправе им рисковать, являются добровольными для исполнения.

**03** Меры пожарной безопасности, направленные на защиту чужого имущества, могут выполняться или не выполняться в рамках имущественного страхования.

**04** Меры, направленные на защиту федерального и муниципального имущества, необходимо выполнять в обязательном порядке или применять страхование по решению самого федерального органа исполнительной власти.

## ПРАВИЛА УСТАНОВЛЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Памятка представителям органов исполнительной власти

**01** При контрольно-надзорной и разрешительной деятельности применяются только обязательные требования пожарной безопасности.

К ним относятся:

- требования, направленные на обеспечение своевременной эвакуации людей до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара;
- требования, направленные на защиту чужого имущества, если риск причинения вреда чужому имуществу не застрахован;
- требования, направленные на защиту окружающей среды в случаях превышения допустимых пределов, установленных законодательством об охране окружающей среды.

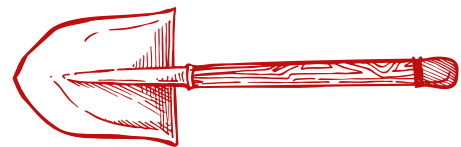
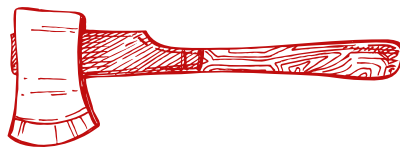
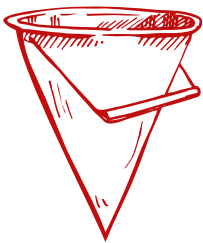
**02** Отступление от обязательных требований пожарной безопасности возможно, если:

- есть коллизии требований пожарной безопасности с требованиями других видов безопасности;
- они препятствуют реализации основных функций объектов защиты;
- ценностные свойства объектов культурно-исторического наследия могут быть утрачены или изменены при выполнении требований пожарной безопасности;
- возник недостаток бюджетного финансирования;
- объекты защиты построены по старым нормам.

**03** Для уникальных объектов, на которые не распространяется действие обязательных требований пожарной безопасности, а также в случаях вынужденного отступления от этих требований, разрабатываются специальные технические условия (СТУ) либо стандарты организаций, требования которых применяются при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.

**04** Система эшелонированной противопожарной защиты:

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



## ПРАВИЛА ВЫПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Памятка хозяйствующим субъектам

**01** Если возможно возникновение пожара, который представляет угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по предотвращению его возникновения.

**02** Если возможный пожар представляет угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по своевременному обнаружению и сообщению о пожаре.

**03** Если развитие пожара представляет угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по его ликвидации на начальной стадии.

**04** Если опасные факторы возможного пожара представляют угрозу людям, принимаются меры по

эвакуации людей в безопасные зоны до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара либо меры по защите людей в объекте.

**05** Если возможно распространение пожара, который представляет угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по ограничению его распространения.

**06** Если возможно обрушение зданий (сооружений) при пожаре до завершения эвакуации людей в безопасные зоны, а также до наступления времени, устанавливаемого собственником зданий (сооружений), принимаются меры по повышению огнестойкости зданий (сооружений).

**07** Если возможный пожар представляет угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по обеспечению его успешного тушения подразделениями местных гарнизонов пожарной охраны.

**08** Если в процессе эксплуатации зданий (сооружений) возможны различные изменения, создающие угрозу людям, чужому имуществу и окружающей среде, принимаются меры по предотвращению

таких изменений, а также меры по поддержанию объекта защиты в установленном обязательными требованиями противопожарном состоянии.

**09** При определении необходимости применения требований пожарной безопасности во внимание принимается соотношение степени вреда, который может быть причинен пожаром, и адекватности (соразмерности) этому вреду выбираемых мер пожарной безопасности.

## КАК ОЦЕНИТЬ ПОЖАРНЫЕ РИСКИ

### Памятка владельцам объектов

**01** Если необходимые требования пожарной безопасности не выполняются, можно применить меры по изменению обстоятельств, создающих пожарные риски выше нормативных значений (управление пожарными рисками):

- изменяются пожароопасные характеристики (замена) горючих веществ и материалов;
- изменяется масса пожарной нагрузки;
- изменяется количество людей, находящихся в зданиях (сооружениях) и помещениях;
- изменяются объемно-планировочные и конструктивные решения зданий (сооружений);
- изменяется расстановка оборудования (мебели);
- применяется противодымная защита зданий (сооружений);
- применяются средства спасения, защиты органов дыхания и защиты людей в объекте.

**02** Оценку пожарных рисков осуществляет собственник объекта защиты самостоятельно либо по договорам со специализированными организациями. Ответственность за качество пожарного аудита и оценки пожарных рисков несет исполнитель. При отсутствии оценки пожарных рисков применяются все требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами и документами по стандартизации.

**03** Для объектов государственной и муниципальной собственности, а также для объектов жизнеобеспечения и инфраструктурных объектов после оценки пожарных рисков применяется весь комплекс требований пожарной безопасности, направленных на защиту людей, имущества и окружающей среды (полный профиль противопожарной защиты).

**04** Для объектов защиты, собственники которых имеют право рисковать своим имуществом, после оценки пожарных рисков применяются требования пожарной безопасности, направленные на обеспечение своевременной и безопасной эвакуации людей (неполный профиль противопожарной

защиты), а также на защиту чужого имущества от пожара на объекте с неполным профилем противопожарной защиты.

**05** Защита чужого имущества может быть компенсирована страхованием риска причинения вреда чужому имуществу возможным пожаром.

**06** При аренде (субаренде) зданий (сооружений) и помещений:

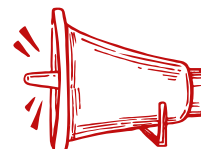
- требования пожарной безопасности, установленные проектными решениями, применяются к арендодателю (собственнику арендуемого имущества);
- требования пожарной безопасности, направленные на поддержание противопожарного режима и состояния арендуемого имущества, применяются к арендаторам (субарендаторам).

**07** Меры административного воздействия за нарушения обязательных требований пожарной безопасности применяются при наличии доказательств возможной угрозы людям.

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

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

**10** При наличии нормативных коллизий, вызывающих неустранимые сомнения в необходимости выполнения тех или иных требований пожарной безопасности, сделанный выбор признается правильным.



## ПРАВИЛА ПРИМЕНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Памятка для проверяющих

- 01** При документарных и выездных проверках выявляются нарушения всех требований пожарной безопасности, содержащихся в технических регламентах и нормативных документах. Выявленные нарушения оформляются актом проверки.
- 02** В предписания (заклучения) включаются только обязательные требования пожарной безопасности, которые определяются посредством расчетной оценки пожарных рисков:
- для людей — по динамике наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара и возможности своевременной эвакуации в безопасную зону;
  - для имущества и конструкций зданий (сооружений) — по значениям среднеобъемной температуры, критической для пределов огнестойкости несущих и ограждающих конструкций зданий (сооружений);
  - для окружающей среды — по расчетным характеристикам, превышающим пределы допустимых рисков, установленные законодательством об охране окружающей среды.
- При этом по расчетным сценариям (планам пожаротушения) определяются возможности тушения пожара силами городских пожарных подразделений.
- 03** При выборе варианта противопожарной защиты, обеспечивающего только безопасность людей, собственник имущества, которым он рискует, должен официально подтвердить свое согласие на риск уничтожения имущества возможным пожаром.
- 04** Риск уничтожения чужого имущества при пожаре может быть застрахован, в противном случае обязательными являются требования пожарной безопасности, направленные на защиту чужого имущества.
- 05** При отсутствии расчетной оценки пожарных рисков применяется весь комплекс требований пожарной безопасности, содержащихся в технических регламентах и нормативных документах.
- При проверке объектов, на которые разрабатывались специальные технические условия (СТУ), оценивается соответствие противопожарного состояния проверяемого объекта требованиям СТУ, которые являются обязательными.
- 06** При аренде (субаренде) зданий и помещений:
- к арендодателю применяются обязательные требования пожарной безопасности, установленные проектными решениями;
  - к арендатору применяются обязательные требования пожарной безопасности, направленные на поддержание противопожарного режима и состояния арендуемого имущества.
- 07** Материалы на административное приостановление эксплуатации объекта могут направляться в суды только при наличии угрозы людям.
- 08** Наличие угрозы людям должно быть доказано расчетами, подтверждающими невозможность эвакуации людей в безопасную зону до наступления предельно допустимых значений опасных факторов пожара.
- 09** В качестве доказательств наличия угрозы людям могут быть использованы расчеты, произведенные специализированными организациями, либо экспертами, либо должностными лицами контрольно-надзорных органов.



## СПРАВКА

При подготовке текста использованы выдержки из Правил применения обязательных требований пожарной безопасности, разработанных в Учебно-научном комплексе организации надзорной деятельности Академии ГПС МЧС России.

Разработкой правил занимался коллектив УНК ОНД академии во главе с профессором, академиком НАНПБ международной академии информатизации Василием Ивановичем Козлачковым (работает в пожарной охране, в государственном пожарном надзоре с 1967 года,

имеет техническое и правовое образование, кандидат педагогических наук, доктор философских наук, ведет научную деятельность в области информационного синтеза, участвует в проведении расследований пожаров с гибелью людей).

Коллектив академии занимается оценкой пожарных рисков с 1991 года — с момента выхода ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность. Общие требования», куда были включены первые расчетные методики оценки рисков.

