

Тест на пожарную безопасность

Российский пожарный надзор в тестовом режиме перешел на риск-ориентированную модель организации проверок. Поднадзорные объекты будут разделены на шесть категорий риска каждая со своей периодичностью надзора либо с полным освобождением от проверок инспектора. Но во многом за рамками проверок пока остались две обширные категории: жилой сектор, где происходит больше всего пожаров, а также предприятия малого и среднего бизнеса, хотя последние могут использовать весьма пожароопасные технологии, причем рядом с объектами социальной инфраструктуры.



Risk-based approach — behind the scenes

Eugene Meshalkin, Vice-President of Scientific Development and Production Center «Puls», in his article, shows the crucial downsides of the new risk-based approach to the fire safety supervision in Russia. For example, the new system doesn't take into account the two categories of buildings: Residential Sector nor Small and Medium Enterprises. Though they are in the zone of high fire risks.



Евгений Мешалкин

вице-президент по науке НПО «Пuls». д.т.н., профессор, академик НАН ПБ, почетный профессор Академии Государственной противопожарной службы МЧС

ЗАЧЕМ ВООБЩЕ МЕНЯТЬ НАДЗОР

Переход на риск-ориентированный подход продиктован достаточно сложной системой нормирования, которая используется в настоящее время. Многие нормативные требования установлены и применяются десятилетиями, не учитывают современных проектных и технических решений по предотвращению пожара и противопожарной защите, особенно это касается объектов, введенных в эксплуатацию до вступления в силу технических регламентов. Какие-то нововведения, безусловно, есть, но они не носят принципиального характера. Поэтому, если у инвесторов, технических заказчиков, архитекторов, проектировщиков по тем или иным причинам часто возникает потребность применять оригинальные, нестандартные и экономически эффективные решения, им не остается ничего другого, кроме разработки специальных технических условий (СТУ). При этом подтвердить соответствие объекта требованиям пожарной безопасности можно расчетами по оценке пожарных рисков, испытаниями, другими способами.

Возможность применения таких методов оговорена в 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (ст. 6) и в 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (ст. 15). Причем в 384-ФЗ (ст. 17) перечислена вся совокупность требований пожарной безопасности, порядка 10 позиций: от противопожарных расстояний, огнестойкости до объемно-планировочных решений, путей эвакуации людей, систем противопожарной защиты, обеспечения деятельности пожарных подразделений. В этом законе дана ссылка на ст. 15, где перечислены способы подтверждения соответствия, в том числе и расчеты рисков. О необходимости гибкого противопожарного нормирования, основанного на применении расчетных методов подтверждения соответствия, специалисты стали говорить более 20 лет назад. В настоящее время действуют разработанные ВНИИПО методы таких расчетов, их применяют к объектам общественного и жилого назначения (приказ МЧС № 382 от 30.06.2009) и к объектам производственного и иного назначения (приказ МЧС № 404 от 10.07.2009). Таким образом, методологическая основа для расчета рисков существует и применяется на практике.

Однако применительно к действующим объектам расчетные методы подтверждения соответствия требованиям ПБ используются на стадии проектирования и разработки СТУ или когда проводится пожарный аудит, т. е. независимая оценка рисков (ст. 144 123-ФЗ). Широкого применения такой подход для действующих объектов пока не получил. Для более чем 2 млн объектов пожарного надзора число заключений по результатам пожарного аудита за последние 5–6 лет не превысило 15 тысяч, то есть менее 1%.

Казалось бы, по своей сути методики расчета рисков — тот самый риск-ориентированный подход, и он должен получить широкое развитие, но на практике пожарная отрасль продолжает использовать традиционную форму подтверждения соответствия через процедуру выполнения требований норм в форме государственного пожарного надзора (также по ст. 144 123-ФЗ, ст. 6 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и согласно Положения о ГПН, утвержденного постановлением правительства РФ). Это значит, что оценка защищенности объекта происходит преимущественно по традиционному признаку — по количеству нормативных требований пожарной безопасности, которые выполнены или нет.

Исключение составляют объекты с проведенными расчетами по оценке пожарного риска, в т. ч. в составе декларации или разработанных СТУ, когда проверяющие смотрят, как выполнены расчеты. Но и в этом случае в содержание расчетов они не вникают, поскольку приказ

О ПЕРСПЕКТИВАХ



Перспективы нововведений в части риск-ориентированного подхода нельзя назвать прозрачными. Действующая процедура принятия подобных документов напоминает сплав по реке — нужно пройти через большое количество порогов. Это и общественные слушания, и публичные обсуждения, все это временные интервалы, паузы. После опубликования проекта документа отводится два месяца на его обсуждение, на обработку по-

ступивших предложений и замечаний также уйдет время, потом — на внесение изменений, публикацию скорректированной версии и ее обсуждение, согласование с региональными органами исполнительной власти. Хотя при желании принять такой документ можно было бы более оперативно. Вся система безопасности построена на устоявшихся традициях — если есть указание сверху, то оно выполняется в минимальные сроки.



МЧС № 375 от 28.06.2012 требует проверять соответствие исходных и фактических данных, а также выполнение требований, установленных постановлением правительства №272 от 31.03.2009, и конечный результат.

ШЕСТЬ СТЕПЕНЕЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В таком контексте в прошлом году и появился проект закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Как ожидается, он будет принят уже в 2016 году.

Основные принципы Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в РФ»

(проект — март 2015 года, принятие — 2016 год):

- открытость и доступность информации по государственному и муниципальному надзору;
- превентивность надзора;
- пропорциональность надзора;
- стимулирование добросовестности;
- обоснованность надзора;
- продуктивность (экономичность) использования ресурсов;
- межведомственная ответственность.

Глава 4. Организация национальной системы управления рисками причинения вреда при осуществлении надзора:

- категории риска причинения вреда (ст.39);
- обоснованность отнесения объектов к различным категориям риска (ст.40);
- модели оценки риска (субъектная, объектная и смешанная) (ст.ст.45–48).

Глава 7. Независимая оценка соблюдения ЮЛ и ИП обязательных требований:

- негосударственные формы контроля;
- подтверждение соблюдения обязательных требований;
- декларирование ответственности;
- инспекционный контроль.

В развитие законопроекта появился проект постановления «О применении системы управления рисками при организации и осуществлении государственного надзора (контроля)». В документе заложено шесть категорий риска, в соответствии с ними должны быть категоризованы все объекты.

Другими словами, надзорные органы отнесут объекты к различным категориям риска, после чего будут обязаны выложить эту информацию у себя на сайте и проинформировать предприятия и организации, в какую категорию риска они попали.

В связи с этим подготовлены изменения, которые предполагается внести в положение о Федеральном государственном пожарном надзоре. В соответствии с новой редакцией надзор будет осуществляться на основе риск-ориентированного подхода, а органы надзора будут вести перечень соответствующих объектов с присвоенными категориями рисков.

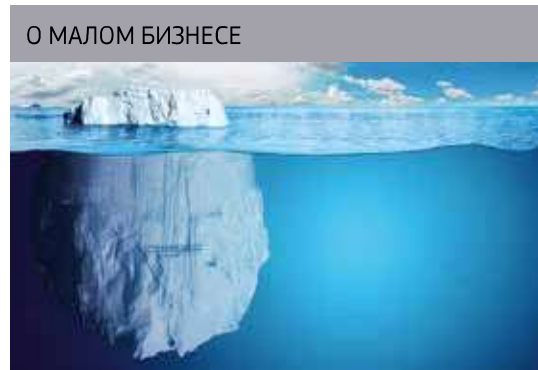
Причем на первом этапе, судя по всему, относить объекты надзора к той или иной категории риска будут эмпирически, исходя из сложившейся практики проведения проверок объектов (с учетом статистики пожаров на подобных объектах или общей ситуации на

региональном уровне и уровне субъектов Федерации). Сама классификация объектов надзора по категории риска предусматривает наличие утвержденных методик оценки вероятности несоблюдения обязательных требований пожарной безопасности, а они как раз отсутствуют. Проект постановления правительства, устанавливающий общие подходы, в том числе и к оценке вероятности, находится в стадии разработки (разработчик — Минэкономразвития России).

В зависимости от категории будет определена частота проверок — чем выше риск, тем пристальней надзор. При чрезвычайном уровне риска проверки будут проводиться ориентировочно один раз в год, для объектов со средним и умеренным уровнем риска — не чаще одного раза в 7–10 лет. Объекты с низким уровнем риска могут быть полностью освобождены от проверок. К последним могут относиться объекты малого и среднего бизнеса, небольшие предприятия, решение о проверках будет полностью лежать на их собственнике. Категорирование по рискам, как можно предположить, будет учитывать этажность здания (с присвоением более высокой категории именно высотным сооружениям) и наличие эффективных систем противопожарной защиты.

КАК ОЦЕНИТЬ ОПАСНОСТЬ

Дальше технология такова. Если собственник не согласен с категорией, к которой отнесен его объект, он может обратиться с заявлением о ее пересмотре. Для этого необходимо приложить документы/материалы, которые обосновывают понижение категории. В этом случае — по замыслу МЧС — необходимо будет либо создать подразделения пожарной охраны на объекте (пусть даже не полноценное, а всего лишь с функцией пожарной профилактики), либо провести пожарный аудит (его порядок определен постановлением прави-



О МАЛОМ БИЗНЕСЕ

Нельзя предприятия малого и среднего бизнеса освобождать от проверок совсем. А если это малое предприятие производит компоненты для фейерверков? Или еще что-то такое же? Что значит малый бизнес? Мы относим объекты к малому и среднему бизнесу по деньгам: до 60 млн

рублей — малый бизнес. Это неправильно. А если объект представляет собой высокую опасность для окружающих? Да, по форме это малое предприятие, но по сути оно относится к предприятиям высокого риска. Поэтому такие объекты все равно нужно проверять.

ВСЕ К ЛУЧШЕМУ



Откровенно говоря, изменить радикально нынешнюю ситуацию в пожарной безопасности объектов частной собственности невозможно. Но менять надо, хотя бы постепенно, по шагам. Именно поэтому к лучшему приведут любые изменения, заложенные в законопроект

и проект постановления. При том что они далеки от идеала, это уже будет шагом вперед, прочь от устаревшей, но действующей по сей день советской, по сути, системы норм и контроля их соблюдения. Первым таким шагом и должен стать риск-ориентированный подход.

тельства № 304 от 07.04.2009), когда изучается пожарная опасность объекта, проводится расчет по оценке риска, делается вывод о том, в какой степени этот объект соответствует требованиям пожарной безопасности. Собственник путем привлечения пожарного аудита может доказать, что объект у него не настолько опасен, и категория может быть снижена.

Может быть и противоположная ситуация. Орган пожарного надзора после первоначального категорирования объектов по рискам и постановки их на учет (это, кстати, будет самый сложный этап) может недооценить риск пожарной опасности. И тогда уже надзорный орган будет вынужден инициировать пожарный аудит и независимую оценку пожарного риска с тем, чтобы повысить категорию объекта.

При этом также будут учитываться сведения о пожарах на этом или аналогичных объектах, постановления судебных органов, которые рассматривают жалобы и заявления, в том числе обращения органов надзора по приостановке эксплуатации объекта, по наложению штрафных санкций.

Еще одним поводом для пересмотра категории опасности могут быть внешние причины — лесные и торфяные пожары, пал травы в регионе, — в силу которых страдают объекты, ранее признанные устойчивыми к данному типу рисков.

ИМУЩЕСТВО ТОЖЕ ЖАЛКО

Согласно 184-ФЗ «О техническом регулировании» обязательными для исполнения являются требования, которые направлены на защиту жизни и здоровья людей, защиту имущества. Все прочие требования носят характер добровольных. В настоящий момент нормативные значения, установленные законом — как правило, это единица, умноженная на 10 в минус шестой степени, или одна миллионная вероятности возникновения угрозы, —



Категория риска объекта понижается при соблюдении следующих условий:

- создание в установленном законодательством Российской Федерации порядке подразделения пожарной охраны для защиты соответствующих объектов (за исключением добровольных пожарных формирований);
- наличие в структуре пользователя объекта защиты подразделения, занимающегося вопросами пожарной профилактики, кадровый состав которого имеет специальное пожарно-техническое образование и стаж работы в системе государственного пожарного надзора или тушения пожаров не менее 5 лет;
- проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) с выводом о выполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности.



Категория риска объекта повышается в следующих случаях:

- проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) с выводом о невыполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности;
- наличие сведений о произошедшем на объекте пожаре в течение последних пяти лет;
- при вступившем в законную силу постановлении суда о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности объекта в течение последних трех лет;
- наличие при последней плановой или внеплановой проверке нарушений требований пожарной безопасности, создающих угрозу жизни и здоровью людей.

касаются только жизни человека. Для имущества такие риски не рассчитываются и единой методики нет, за исключением каких-то локальных подходов у страховых организаций. Таким образом, сфера пожарной безопасности ориентирована преимущественно на защиту жизни и здоровья людей. Исключением должно быть также государственное имущество, жизненно важное с точки зрения жизнеобеспечения, энергопроизводства, поддержания экономики и социальной сферы государства — такие объекты, скорее всего, будут отнесены к категориям высокого и чрезвычайно высокого риска. Проверки на них будут осуществляться значительно чаще, вплоть до постоянного надзора.

Согласно Конституции РФ, собственник имеет право рисковать своим имуществом по своему усмотрению при условии, что обеспечена безопасность людей

Что касается частного имущества, то здесь послабления в надзоре будут самыми значительными. Согласно Конституции РФ, собственник имеет право рисковать своим имуществом по своему усмотрению при условии, что обеспечена безопасность людей.

В том, что методики оценки риска для имущества будут разработаны, сомневаться не приходится. Они необходимы не только для реализации риск-ориентированного подхода. Только с их появлением сможет цивилизованно развиваться рынок противопожарного страхования.

Поскольку изменения по проекту постановления правительства коснутся положения о государственном пожарном надзоре, реализацию реформы противопожарной сферы возьмет на себя МЧС, и существенная роль будет, очевидно, отведена ВНИИПО.

ЧАСТНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ ЧАСТНИКУ И ТУШИТЬ?

Парадокс. Наибольшее количество пожаров происходит в частном секторе. Но именно тут требования и интенсивность проверок минимальны. Этот вопрос надо решать.

Основная часть активной деятельности — будь то надзор или производство продукции технического назначения, выполнение работ и услуг — сосредоточена сегодня там, где количество ЧС с пожарами составляет не более 10% от общего числа. А там, где, по сути, располагается очаг проблемы — в жилом секторе, особенно малоэтажном, — нормативные требования или минимальны, или вообще отсутствуют. И уровень минимально достаточного оборудования не отвечает реальной степени угроз и рисков.

Основа статистики жертв пожаров относится к начальной стадии пожара — это в 2–3 случаях смерть во сне или в состоянии алкогольного опьянения. Причем в этих случаях люди в основном задыхаются от дыма, а не сгорают в огне. К гибели людей приводит отравление окисью углерода.

Казалось бы, в такой ситуации можно поставить автономные дымовые датчики. Это оборудование производится и доступно для приобретения. Однако ни в одном нормативном документе нет такого требования. В проекте норм для многоквартирных зданий подобная мера безопасности только запланирована.

Или другой пример. Пожар в момент возникновения имеет весьма локальные масштабы, и его можно ликвидировать собственными силами. Но нормативные документы не оговаривают необходимого наличия огнетушителей в квартирах. Для транспортных средств такое требование введено — хотя процесс шел весьма болезненно, для жилья этих требований нет до сих пор, только сознательные граждане сами покупают и сами отслеживают работоспособность средств пожаротушения и спасения. В ином случае люди даже в 3–4-этажных зданиях при пожаре иногда вынуждены прыгать из окон, получая тяжелые травмы. Именно жилые многоквартирные дома представляют собой основное направление для конкретизации требований по оснащению противопожарным оборудованием. Да, нужно понимать, что заботиться о себе в этом случае государство обяжет граждан из их собственных средств. Не то время, чтобы всем за счет бюджета покупать огнетушители и извещатели — у людей необходимо развивать привычку самостоятельно отвечать за собственную безопасность. Правда, пока государство считает, что момент для таких требований еще не наступил.

КРУЖКА ДЛЯ ТУШЕНИЯ ПОЖАРА

В новом варианте свода правил СП 5 (разработан ВНИИПО, ожидает утверждения МЧС) содержатся требования по обязательному наличию систем обнаружения пожара, и частично — тушения в многоквартирных жилых домах.

О «ПРОВЕРКАХ В ПОДАРОК»



Смещение надзора в сторону профилактики пожаров имеет две стороны. Да, приятно, если инспектор занимает позицию консультанта, ограничиваясь лишь рекомендациями, не применив никаких санкций, — это самая идеальная ситуация для собственника. Правда, это не гарантирует, что собственники осознан-

но отнесутся к рекомендациям инспектора и на самом деле начнут их выполнять. По опыту работы можно предположить, что сознательность проявят не более 20% собственников. Собственники привыкли к отсутствию административного давления, многого делается только под нажимом.

О НАГРУЗКЕ НА ИНСПЕКТОРОВ



Автору статьи довелось — и во время работы «на земле», и позже при подготовке диссертации — оценивать объемы нагрузки, обосновывать численность пожарного надзора. Тогда она была существенно выше, объектов надзора

было больше. Если ничего не менять и не внедрять риск-ориентированный подход, то нагрузка на пожарных инспекторов останется избыточной и количество инспекторов будет требоваться на уровне не менее 10–12 тысяч.

Также и требования Минстроя оговаривают этот момент — жилые многоквартирные дома должны иметь внутриквартирные устройства пожаротушения. Такие устройства подключаются к обычному хозяйственно-питьевому водопроводу. И в случае пожара жильцы будут действовать эффективно, не при помощи подсобных емкостей (чайников, банок, кружек). По действующим нормам такое требование существует уже сейчас — в СП 54 Минстроя, однако на деле оно часто не исполняется. Почему? Очень просто. При строительстве застройщик берет на себя расходы только по подведению основных коммуникаций в квартиру, все прочее ложится на плечи и кошелек собственника. А собственники или не знают об этих требованиях, или знают, но экономят копейки на таком оборудовании.

Другой аспект — эффективность оборудования, которое иногда застройщики все же устанавливают. Например, тепловые датчики. По действующим нормам СП 54, они устанавливаются в прихожих, хотя в этой части жилья пожары возникают крайне редко — в основном возгорания возникают на кухне, в жилых комнатах. Поэтому, даже подключенный к пульту диспетчера, такой датчик сработает не своевременно.

В новой редакции норм появится требование оборудовать дымовыми датчиками жилые комнаты и кухни тоже. Но и здесь все упирается в реалии — даже если застройщик пойдет на дополнительные затраты и установит необходимые датчики, можно предположить, что собственники демонтируют их при отделочном ремонте.

И НА ДЕКЛАРАЦИИ ЕСТЬ ПЯТНА

Переход к риск-ориентированной модели видится как перспективное направление. Причем не только в отношении пожарного надзора. С точки зрения собственника, важно, что при выполнении всех требований и надлежащем контроле за противопожарным состоянием

объекта можно рассчитывать на меньшую категорию риска и меньшие издержки со стороны проверяющих органов. Да и государство в конечном счете также заинтересовано в том, чтобы ослабить надзор, сократить упреки в свой адрес о давлении на бизнес. С другой стороны, получается, что никакая другая форма кроме надзора не работает.

В 123-ФЗ заложено девять форм оценки соответствия объектам требованиям пожарной безопасности. Пожарный надзор стоит на третьей строчке, выше него только декларирование и пожарный аудит. Причем в порядке подачи декларации остаются «белые пятна» — в ней собственник перечисляет только те требования, которые установлены для данного объекта, а выполнены они или нет, указывать пока не требуется.

Пожарный аудит также нельзя считать решением всех проблем. Это затратная, дорогостоящая процедура для собственника, однако и она не гарантирует собственнику отсутствие внеплановых проверок, например по поданной на объект жалобе.

В России до сих пор, по большому счету, отсутствует культура владения, например, объектами недвижимости. Да, в пожарной сфере установлено огромное число требований. При этом даже самый подготовленный и опытный представитель пожарного надзора может выявить максимум 30–40% позиций из перечня требований, которые действуют для того или иного объекта. Значительная часть требований остается не выявленной, продолжая непосредственно влиять на пожарную безопасность. С другой стороны, собственники привыкли, и их устраивает, что самим ничего знать не надо, придет пожарный инспектор, все расскажет и покажет. Так вот, есть вероятность, что больше не придет, и тогда разделить ответственность будет не с кем.



НОРМЫ ИЗ ПРОШЛОГО



При действовавших ранее нормах было совершенно другое поле для надзора. Не было столь массового применения средств технической противопожарной защиты, действовало иное законодательство в отношении собственности на недвижимость. Сегодня любой частный собственник знает свои права и часто

занимает позицию — «моя собственность, что хочу, то с ней и делаю». И забывают, что люди внутри объектов не находятся в его собственности и он обязан обеспечить безопасность объекта и людей на нем. И часто иначе, кроме как путем давления со стороны пожарного надзора, это нереализуемо.

